

ASPJ **Afrique et Francophonie**

3^e trimestre 2013

Volume 4, No. 3

Coalitions d'opposition et éviction démocratique des partis dominants africains

Enseignements à tirer des élections de 2002 au Kenya

Patrick O. Asingo, PhD

Mondialisation et initiatives commerciales dans le monde arabe

Contexte historique, progrès réalisés et perspectives d'avenir

Susan L. Sakmar, J.D., LL.M.

Le modèle afghan dix ans après

Une pertinence intacte

Colonel Géraud Laborie

La politique de réforme de marché :

Changer la politique de développement de l'État en Afrique du Sud

Shaukat Ansari

(Re)découper la carte de l'Afrique :

Une critique de l'argument d'un déficit sécessionniste de l'Afrique

Oumar Ba

Religion et politique dans les transitions que connaissent les pays arabes

Barah Mikail, PhD



VISER HAUT ... VOLER, COMBATTRE ET GAGNER



Éditorial

- Gouvernance et transition démocratique.* 2
Rémy M. Mauduit

Articles

- Coalitions d'opposition et éviction démocratique des partis dominants africains*
Enseignements à tirer des élections de 2002 au Kenya. 4
Patrick O. Asingo, PhD
- Mondialisation et initiatives commerciales dans le monde arabe*
Contexte historique, progrès réalisés et perspectives d'avenir 28
Susan L. Sakmar, J.D., LL.M.
- Le modèle afghan dix ans après*
Une pertinence intacte. 49
Colonel Géraud Laborie
- La politique de réforme de marché :*
Changer la politique de développement de l'État en Afrique du Sud. 61
Shaukat Ansari
- (Re)découper la carte de l'Afrique :*
Une critique de l'argument d'un déficit sécessionniste de l'Afrique. 79
Oumar Ba

Essai

- Religion et politique dans les transitions que connaissent les pays arabes.* 89
Barah Mikail, PhD



Gouvernance et transition démocratique

L'Afrique n'a pas besoin d'hommes forts, mais de fortes institutions.

Président Barack Obama

Discours au parlement ghanéen

11 juillet, 2009

Les agitations sociales et politiques dans les pays d'Afrique du Nord de la Tunisie (décembre 2010), de l'Égypte (janvier 2011) et de la Libye (février 2011), surnommées la Révolution du Jasmin puis le Printemps Arabe, étaient l'expression de frustrations profondes avec des systèmes politiques centralisés, réticents à relever les défis sociaux et économiques auxquels sont confrontés leurs pays. Elles résument les frustrations des citoyens dues aux gouvernements corrompus et défaillants. Les gouvernements tunisien, égyptien et libyen successifs ont privé les citoyens ordinaires de leurs droits fondamentaux. Le chômage élevé, l'inflation alimentaire, le manque de liberté d'expression, la mauvaise condition de vie, associés à la confiscation de la richesse de l'état par de petites élites, et leurs clientèles, à travers des systèmes corrompus, ont déclenché les révoltes en Afrique et au Moyen-Orient.

Dans les gouvernements autoritaires, comme dans les états communistes d'antan et d'aujourd'hui, les citoyens sont contrôlés par l'état à travers les autorités politiques et leur appareil de sécurité. La distinction entre la richesse de l'état et de ses dirigeants est floue ; la classe dirigeante maximise ses avantages personnels au détriment de l'ensemble de la société. Selon les estimations de la Banque mondiale, entre \$1 et \$1.6 trillions sont perdus à la corruption chaque année dans le monde, par contre « lorsque les pays s'attaquent à la corruption, ils quadruplent leurs revenus nationaux à long terme. Les entreprises peuvent se développer jusqu'à 3 pour cent plus rapidement et la mortalité infantile peut chuter de 75 pour cent¹ ». *Africa Progress Report 2013* stipule que « l'Afrique perd deux fois plus à la corruption qu'elle ne reçoit de l'aide étrangère », mais « la bonne gouvernance aidera l'Afrique à sortir de la pauvreté, du chômage et des inégalités² ». Depuis les indépendances des années 1960, la plupart des états africains ont été gouvernés par des régimes autocratiques ou semi-autocratiques. En dépit de cela, l'Afrique est beaucoup plus proche de réaliser son potentiel considérable dans le développement économique et le progrès social. Le principal obstacle est le manque de gouvernance qui peut lui permettre de transformer ses économies et ses sociétés.

Tout simplement, le concept de gouvernance décrit certaines formes d'interaction entre l'état et la société. La bonne gouvernance reconnaît l'intégrité, les droits et les besoins des personnes relevant de l'état. La gouvernance est un moyen de gérer le pouvoir et la politique, alors que le gouvernement est un instrument pour le faire. Les Nations Unies spécifient que

la bonne gouvernance a huit caractéristiques majeures. Elle est participative, axée sur le consensus, responsable, transparente, réactive, efficace et efficiente, équitable et inclusive et respecte la primauté du droit. Elle assure que la corruption soit minimisée, les vues des minorités prises en compte et que les voix des plus vulnérables de la société soient entendues dans le processus décisionnel. Elle est également sensible aux besoins actuels et futurs de la société³.

Dans les pays démocratiques, le principal objectif d'un gouvernement est de servir son peuple à travers les institutions et la bonne gouvernance. Le gouvernement n'est alors qu'un instrument aux fins de la gouvernance.

Le Printemps Arabe et le détroitement de Zine al-Abidine Bin Ali, Hosni Mubarak et Mu'ammar Gadhafi, trois des régimes autoritaires les plus solides et stables de l'Afrique du Nord, offrent deux leçons. D'abord, les gouvernements qui sont incapables ou refusent de répondre aux besoins de leurs citoyens et de choisir la transparence dans leur prise de décision, conduiront leur pays à des défaillances graves, à la corruption, à la violence, à la faim, à la pauvreté – et à leur perte. Ensuite, les vagues après vagues de protestations d'une jeunesse émergente, affranchie et habilitée dans le monde en voie de développement a montré qu'il n'y a pas de retour à l'autocratie, à la mauvaise gouvernance et à la corruption.

Rémy M. Mauduit, rédacteur en chef
Air and Space Power Journal–Afrique et Francophonie
Maxwell AFB, Alabama

Notes

1. World Bank, 2013, « *Corruption: Lack of Integrity or Honesty – Especially Susceptibility to Bribery* », <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:23272490~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:29708,00.html?argument=value>.

2. SEPHEKA, Mantsadi, « Africa: Governance Gets New Emphasis At Economic Forum », *allafrica*, 16 mai 2013, <http://allafrica.com/stories/201305161182.html>.

3. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, « *What is Good Governance?* », <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>.

Coalitions d'opposition et éviction démocratique des partis dominants africains

Enseignements à tirer des élections de 2002 au Kenya

PATRICK O. ASINGO*

Deux décennies après le début de la troisième vague de démocratisation, le paysage politique africain reste rempli de partis dominants, opérant dans le cadre d'un pluralisme ouvert. En fait, presque 17 pays africains restent dominés par les mêmes partis que pendant l'ère du parti unique. Certains de ces partis semblent être tellement bien établis ; même des élections relativement libres n'ont pu ébranler leurs bases politiques. Le Botswana, par exemple, est généralement considéré comme « la démocratie libérale la plus durable et la plus stable en Afrique (australe)¹ ». Pourtant, en dépit de cette remarquable tradition démocratique, le *Botswana Democratic Party* – BDP (Parti démocratique du Botswana) a gagné toutes les élections successives et a gouverné le Botswana depuis l'indépendance acquise en 1965². Dans le même ordre d'idées, il a été difficile d'expulser le *Chama cha Mapinduzi* (CCM) du pouvoir en Tanzanie parce qu'il était profondément enraciné dans les masses³. De même, le *Cameroon People's Democratic Movement* – CPDM (Mouvement démocratique du peuple camerounais) put faire passer sa représentation au parlement de 44 pour cent lors des premières élections multipartis camerounaises en 1992 à 58 pour cent en 1997 et finalement à 76,5 pour cent en 2007⁴.

Même dans les pays où de vénérables partis perdirent les premières élections multipartis, les partis d'opposition qui prirent le pouvoir devinrent dominants. En

*Patrick O. Asingo est chargé de cours en science politique à l'Université de Nairobi. Il est titulaire d'un doctorat et d'une maîtrise de science politique (Université du Kansas), ainsi que d'une autre maîtrise et d'une licence de science politique (Université de Nairobi). Ses recherches et ses écrits portent sur la vie politique, les élections, le comportement des électeurs et la politique publique en Afrique. Parmi ses écrits figure, entre autres, « Policy Salience and Voter Turnout: An Analysis of Contemporary US Presidential Elections », *Baker Center Journal of Applied Public Policy* 2(1), 2008, pp. 52-67. Une précédente version du présent article fut présentée lors de la conférence de l'Association de science politique du Midwest qui se tint à Chicago, Illinois le 13 avril 2012. L'auteur tient à remercier tous les participants.

Afrique du Sud, l'*African National Congress* – ANC (Congrès national africain) est resté dominant depuis les premières élections générales de 1994⁵. En Zambie, le *Movement for Multiparty Democracy* – MMD (Mouvement pour la démocratie pluraliste), qui l'emporta sur le parti indépendantiste du pays, l'*United National Independence Party* – UNIP (Parti uni de l'indépendance nationale), en 1991, occupa lui aussi une position dominante sur la scène politique du pays. Au Sénégal, Abdoulaye Wade, qui était soutenu par une partie des partis d'opposition en tant que candidat d'une coalition, n'obtint que 30 pour cent des suffrages au premier tour des élections présidentielles de 2000, contre 41,3 pour cent pour le président sortant, Mamadou Diouf. Lors du second tour, il s'assura le soutien de l'autre leader principal de l'opposition, Moustapha Niasse, et l'emporta avec 58,5 pour cent des votes. Cependant, une fois au pouvoir, Wade renforça son Parti démocratique sénégalais (PDS), pour en faire un parti monolithique invincible⁶.

La naissance et la survie des partis dominants, ainsi que les dangers qu'ils présentent, sont bien connus dans les ouvrages spécialisés⁷. Par exemple, un effet négatif de la domination d'un parti est que celle-ci encourage généralement les tendances autoritaires. En Ouganda et en Namibie par exemple, Yoweri Museveni et Sam Nujoma tirèrent parti de la domination du *National Resistance Movement* – NRM (Mouvement national de résistance) et de *South West Africa People's Organization* – SWAPO (l'Organisation populaire du Sud-Ouest Africain) respectivement pour faire voter des amendements constitutionnels qui leur permirent d'allonger leur mandat présidentiel de trois ans⁸. Toutefois, des tentatives analogues d'allongement de leur mandat présidentiel par Bakili Muluzi et Frederick Chiluba au Malawi et en Zambie respectivement se soldèrent par un échec.

En outre, la domination par un parti unique tend à étouffer la démocratie interne, comme l'illustrent les luttes intestines incessantes dans l'*African National Congress* en Afrique du Sud, qui conduisirent au rappel de l'ancien président, Thabo Mbeki, par le parti. Un tel comportement aurait été suicidaire si l'ANC avait eu une opposition puissante. Des luttes comparables ont été observées dans le MMD, de plus en plus dominant en Zambie, et ont conduit à la création de plusieurs nouveaux partis dissidents qui, comme on pouvait s'y attendre, ont eu un impact négligeable lors des élections ultérieures⁹. De plus, l'expérience de l'Afrique du Sud sous le régime de l'ANC montre que la domination d'un parti unique peut également saper la démocratie en décourageant la participation à la vie politique en l'absence d'une incertitude institutionnalisée quant aux résultats des élections. On a reproché à cet égard à la position dominante de l'ANC la chute de la participation électorale en Afrique du Sud au fil des ans¹⁰.

Une tendance concomitante que connaissent les systèmes des partis africains est la nature de plus en plus fragmentée des partis d'opposition. La plupart de ces

systèmes se caractérisent par un grand parti et de petits partis extrêmement instables qui disparaissent après avoir perdu des élections¹¹. Dans les systèmes africains à parti dominant, la fragmentation des partis d'opposition se voit généralement reprocher les victoires électorales successives des partis hégémoniques au pouvoir. Il a été observé par exemple que « l'incapacité des partis d'opposition de s'unir autour d'un même candidat garantit le retour des présidents sortants et des partis au pouvoir lors des élections de 1992 et 1997 au Kenya, de 1993 et 1998 au Gabon, et de 1995 et 2000 en Tanzanie¹² ». La désunion de l'opposition a également été tenue pour responsable des défaites perpétuelles de celle-ci au Botswana depuis l'indépendance¹³. En bref, « dans la plupart des pays africains, l'opposition est destinée à être cantonnée dans le rôle d'opposition perpétuelle, jamais au pouvoir. C'est ici que peut naître l'abus de mandat¹⁴ ».

À la suite de ces développements, la coalition d'opposition est souvent suggérée comme modèle à suivre pour assurer la défaite des partis dominants africains. Ce modèle est étayé par des données empiriques tirées généralement des élections de 2002 au Kenya à l'occasion desquelles une coalition de partis d'opposition se forma à deux mois des élections et l'emporta sur le KANU au pouvoir pendant les quatre décennies qui avaient suivi l'indépendance¹⁵. Effectivement, « La *National Rainbow Coalition* – NARC (Coalition nationale Arc-en-ciel) du Kenya qui l'emporta sur *Kenya African National Union* – KANU (l'Union nationale du Kenya), qui détenait solidement le pouvoir, lors des élections de 2002, est considérée par de nombreux partisans de l'opposition comme un modèle à imiter si le NRM et son candidat probable à la présidence, Museveni, doivent être chassés du pouvoir¹⁶ ».

De façon générale, les spécialistes qui partagent cette opinion affirment que « les enseignements à tirer des élections de 2002 au Kenya sont nombreux et pourraient renforcer les mouvements en faveur de la démocratie dans d'autres pays africains¹⁷ ». En particulier, « les partis d'opposition peuvent remporter des élections, à condition qu'elles ne soient pas truquées, s'ils forment une coalition et s'unissent autour d'un même candidat à la présidence comme cela s'est produit au Kenya¹⁸ ». D'autres spécialistes sont encore plus brefs : « en général, ce n'est que lorsque l'opposition est capable de s'unir pour former des coalitions électorales ou post-électorales qu'elle peut arriver à prendre le pouvoir. Le Kenya en est peut-être l'archétype¹⁹ ».

Bien que l'affirmation selon laquelle la formation de coalitions d'opposition a de bonnes chances de conduire à la défaite des partis africains dominants soit convaincante d'un point de vue logique, elle n'a pas été examinée en détail. Aucune étude systématique n'a prouvé non plus que la formation d'une coalition d'opposition était la cause première de la défaite de la KANU. On ne sait donc toujours

pas très bien dans quelle mesure la défaite de la KANU peut être attribuée à l'unité de l'opposition. La principale question à étudier est par conséquent la suivante : une coalition d'opposition peut-elle garantir la défaite d'un parti africain dominant ? Ou plus précisément, la KANU perdit-elle les élections principalement à cause de l'unité de l'opposition, ou des facteurs contextuels locaux tels que la situation économique ? L'exemple des élections de 2002 au Kenya peut-il être reproduit dans d'autres pays de l'Afrique sub-saharienne ? Pour répondre à ces questions cet article 1) offre un bref historique et le contexte des élections de 2002, 2) examine ensuite la question de savoir si les habitudes de vote lors des élections de 2002 sont en accord avec les hypothèses de la thèse de la coalition d'opposition, 3) teste ensuite la question de savoir si les conditions économiques au moment des élections eurent elles aussi une influence significative sur les habitudes de vote en 2002, et 4) examine enfin les implications des résultats des élections de 2002 pour les coalitions d'opposition en Afrique.

Les élections de 2002 au Kenya : historique et contexte

Au moment de son indépendance en 1963, le Kenya avait un système parlementaire de gouvernement, dirigé par un premier ministre et caractérisé par le fédéralisme, le bicamérisme et le pluralisme. Pendant les six premières années de l'indépendance, ces institutions furent systématiquement démantelées et remplacées par un autoritarisme centralisé à parti unique. Le premier président, Jomo Kenyatta, utilisa des moyens politiques plutôt que juridiques pour créer et maintenir *de facto* une autocratie à parti unique. En 1970, il avait transformé le Kenya en État unitaire, avec un parlement monocaméral et un président tout puissant. Bien que la loi continue d'entériner le pluralisme, les manœuvres politiques garantirent la seule survie du *Kenya African National Union*. Le successeur de Kenyatta, Daniel Toroitich arap Moi, choisit la voie légale et créa *de jure* un État à parti unique en faisant voter en 1982 un amendement à la constitution. Ce scénario dura jusqu'à la restauration du pluralisme en 1991²⁰.

Nonobstant ces changements, le Kenya continuait à appartenir à une catégorie particulière regroupant quelques pays africains organisant des élections tous les cinq ans après leur indépendance, même à l'apogée de l'autoritarisme dans les années 1970 et 1980. Contrairement à une impression de rareté des renouvellements en Afrique avant les années 1990, il ressort qu'il y eut des renouvellements considérables parmi les parlementaires, même sous des régimes autoritaires, en particulier au Kenya, en Zambie, en Tanzanie et en Sierra Leone²¹. Par exemple, le taux de renouvellement du parlement au Kenya dans les années 1960 et 1970 alla parfois jusqu'à 62 pour cent²². Les élections dans le système à parti unique en

Zambie étaient plus ouvertes et entraînaient la défaite de plus de sortants que dans le système pluraliste²³. Néanmoins, Robert Jackson et Carl Rosberg ont observé que « le Kenya [était] probablement la plus libre des démocraties africaines à parti unique, dans laquelle les élections [législatives] donnent régulièrement lieu à un niveau élevé de participation et à un renouvellement important des élus²⁴ ». Cependant, les élections présidentielles étaient largement pour la forme.

La renaissance du pluralisme en 1991 présenta le premier espoir réel de défaite électorale de la KANU. Le Kenya adopta le système majoritaire uninominal en exigeant en plus que le vainqueur d'une élection présidentielle reçoive au moins 25 pour cent des suffrages exprimés dans au moins cinq des huit provinces du Kenya. Malgré cela, la KANU remporta les deux premières élections pluralistes en 1992 et 1997. Deux arguments ont été avancés pour expliquer les victoires de la KANU lors de ces deux élections. On a d'abord soutenu que la KANU remporta la victoire grâce à la fraude électorale²⁵. Cet argument n'a pourtant pas fait l'objet d'une analyse rigoureuse par des spécialistes, pas plus qu'elle ne s'appuie sur des preuves crédibles dépassant les spéculations. Pour ce qui concerne les élections de 1997 par exemple, le *New York Times* s'appuie sur des données obtenues auprès des observateurs aussi bien nationaux qu'internationaux et conclut que :

La vérité est que Monsieur Moi n'a pas eu besoin de recourir à des méthodes grossières pour l'emporter... Agé de 74 ans, le rusé vétéran de la vie politique kényane triompha en employant des tactiques bien connues de n'importe quel politicien de l'appareil dominant une ville américaine – charcutage électoral, division de ses adversaires sur la base de critères ethniques et mesures garantissant que les inscriptions sur les listes électorales favorisent son parti...

S'il est vrai que les règles du jeu favorisaient le parti au pouvoir, les irrégularités et problèmes logistiques signalés dans les bureaux de vote ne furent pas suffisamment généralisés pour fausser les résultats²⁶.

Le deuxième argument est que la désunion parmi les partis d'opposition les conduisit à diviser les votes, permettant ainsi à la KANU de l'emporter²⁷. Les tenants de cette opinion soutiennent que, en 1992 et 1997, la KANU l'emporta par suite de l'absence d'un front uni de l'opposition. On a effectivement observé qu'« une des raisons principales pour lesquelles la KANU n'a jamais perdu une élection est le fait que l'opposition n'a jamais réussi à s'unir autour d'un même candidat à la présidence²⁸ ».

Captant le signal, le *New York Times* écrivit :

La principale raison de la victoire de monsieur Moi est la nature tribale de la vie politique kényane...

Le vote anti-Moi se divisa entre ses quatre principaux adversaires, qui bénéficiaient tous d'un soutien solide dans leur région natale mais avaient fait peu de percées ailleurs.

Le président faisait essentiellement face à quatre partis régionaux basés sur un loyalisme tribal. Les principales ethnies votèrent à une écrasante majorité pour le candidat qui leur était apparenté : les *Kikuyu* pour monsieur Kibaki, les *Luo* pour Raila Odinga, les *Luhya* pour Michael Kijana Wamalwa et les *Akamba* pour Charity Ngilu²⁹.

Les élections de 2002 donnèrent à l'opposition une autre chance de déloger la KANU du pouvoir. Pour commencer, Moi était arrivé à la limite de deux mandats consécutifs imposée par les réformes constitutionnelles de 1991 et n'avait par conséquent pas le droit de se représenter. Ce que certains considéraient comme une vulnérabilité de la KANU en 2002 fut encore renforcé par le fait que Moi avait empêché qu'un successeur potentiel ne s'élève des rangs du parti pendant ses 24 ans de présidence. Les principaux dirigeants de la KANU avaient de ce fait une influence limitée, voire nulle, en dehors de leur propre clientèle électorale. Moi croyait qu'il pourrait choisir qui bon lui semblerait au sein de la KANU et user de son influence pour vendre son choix aux Kényans. Ce qu'il n'avait pas prévu, c'était la possibilité d'une révolte contre son choix, encore moins les chances d'un rejet de ce choix par les Kényans. Quoi qu'il en soit, ses décisions et ses actions ne furent jamais remises en question au sein de la KANU pendant ses 24 ans de pouvoir.

Dans le cadre de sa stratégie de succession, Moi orchestra la fusion de la KANU et du *National Development Party* – NDP dirigé par Raila Odinga. Alors que Raila y vit une chance d'ascension à la présidence, Moi utilisa la fusion comme une stratégie sur deux fronts visant à contenir Raila tout en assurant le maintien au pouvoir de la KANU. Il croyait que Raila, qui avait terminé troisième derrière lui et Kibaki en 1997, apporterait sa base de soutien à la KANU, ce qui renforcerait les chances de celle-ci de conserver le pouvoir. Il s'avéra que la fusion était une erreur de calcul de la part de Moi comme de Raila. Aucun des deux ne réussit à utiliser la fusion pour concrétiser ses intentions réelles. Lorsque Moi sacra Uhuru Kenyatta (fils du premier Président) comme son successeur favori et candidat de la KANU à la présidence, Raila mena d'anciens parlementaires du NDP et certains loyalistes de la KANU dans une révolte contre Moi. Ils quittèrent ensuite la KANU pour former le *Liberal Democratic Party* – LDP³⁰.

Dans le même temps, la fusion du NDP et de la KANU renvoya les autres partis d'opposition au point de départ. Comme contre-stratégie, Mwai Kibaki, Wamalwa Kijana et Charity Ngilu formèrent une alliance d'opposition, la *National Alliance of Kenya* – NAK. Le LDP et la NAK formèrent la *National Rainbow Coalition* – NARC, sous l'égide de laquelle ils présentèrent des candidats aux élections législatives et Kibaki à l'élection présidentielle. Ce faisant, ils étaient unis et guidés par le seul désir d'expulser la KANU du pouvoir, plutôt que par une harmonie idéologique. Kibaki l'emporta avec 62 pour cent des suffrages contre 31 pour cent pour Uhuru. La NARC remporta également 125 des 210 sièges à pourvoir de l'assemblée nationale, comparés aux 64 de la KANU³¹.

Il convient d'observer que les bases empiriques de la coalition d'opposition reposent sur le fait que, bien que Moi ait gagné les élections de 1992 et de 1997, il n'obtint que 36,6 et 40,4 pour cent des voix respectivement, alors que la part

combinée des 3 candidats de l'opposition à la présidence ayant obtenu le plus de voix fut de 62,5 pour cent en 1992 et de 49,9 pour cent en 1997³². Essentiellement, Moi remporta les deux élections non grâce à sa popularité mais plutôt par suite de la désunion de l'opposition, d'où naquit l'hypothèse selon laquelle, si les dirigeants de l'opposition formaient une coalition, ils fusionneraient leurs bases de soutien et consolideraient leurs votes en faveur de la NARC. La base de soutien se réfère aux provinces d'où chacun des dirigeants de la coalition (Kibaki, Wamalwa et Ngilu) tirèrent le plus gros de leur soutien en 1997, dont chacune coïncide avec la province occupée principalement par le groupe auquel appartient un de ces dirigeants. À cet égard, l'ethnie *Kikuyu* à laquelle appartient Kibaki représente 94 pour cent de la population de la province du centre, les *Luhya* de Wamalwa forment 86 pour cent de la population de la province de l'Ouest et les *Kamba* de Ngilu 54 pour cent de celle de la province de l'Est³³.

La coalition d'opposition et les résultats des élections présidentielles

Savoir si une coalition d'opposition peut influencer d'une manière significative l'éviction démocratique des partis africains dominants et, par extension, si une coalition d'opposition influença d'une manière significative la défaite de la KANU en 2002, implique la projection du résultat probable des élections de 2002 et sa comparaison au résultat réel. Les projections doivent elles-mêmes être basées sur la force de chaque parti ou candidat d'opposition ou sur le niveau de soutien dont il bénéficie, mesurés par les résultats qu'il a obtenus à l'occasion des élections les plus récentes précédant la formation de la coalition. Le Tableau 1 fait apparaître le pourcentage de votes obtenu dans chaque province par le candidat du parti au pouvoir à la présidence et ses quatre principaux adversaires de l'opposition lors des élections de 1997.

Tableau 1: pourcentage des voix des candidats à la présidence par province en 1997

Candidats	Nairobi	Côte	Nord-Est	Est	Centre	Vallée du Rift	Ouest	Nyanza
Moi	20,6	63,1	72,9	35,3	5,6	69,4	46,0	23,5
Kibaki	43,7	12,7	21,1	28,2	88,6	20,9	1,4	15,1
Odinga	16,2	6,1	0,3	0,7	0,7	2,2	2,0	56,6
Wamalwa	6,8	2,8	4,6	0,7	0,3	6,2	49,4	1,6
Ngilu	10,9	9,4	0,5	33,3	3,0	0,7	0,5	1,7

Source: MAINA, Wachira, « *What Tyranny of Numbers: Inside Mutahi Ngunyi's Numerology* », Nairobi : Africa Centre for Open Governance, n.d., p. 6, consulté le 10 mai 2013, www.africog.org/sites/default/files/Tyranny%20of%20Numbers_final.pdf

Le Tableau 1 indique que, en 1997, Moi fut le candidat favori à la présidence dans quatre provinces (vallée du Rift, Est, Nord-Est et Côte) et arriva en deuxième position dans les quatre autres (Centre, Nairobi, Nyanza et Ouest). Kibaki,

par contre, fut le candidat favori dans la province centrale et celle de Nairobi ; il arriva en deuxième position dans la vallée du Rift, dans la province de la Côte et dans celle du Nord-Est, et en troisième position dans les provinces de Nyanza, de l'Est et de l'Ouest. Si nous traitons les habitudes de vote provinciales comme ordre des préférences provinciales et supposons que les élections de 2002 impliquaient un vote transitif sans Moi, Kibaki aurait encore pu gagner dans cinq provinces (vallée du Rift, Nairobi, Centre, Côte et Nord-Ouest) sans unité de l'opposition. Dans la mesure où le vote transitif exige la cohérence, l'ordre des préférences indiqué par la Tableau 1 suggère que Kibaki aurait été le candidat favori dans les provinces de Nairobi, du Centre, du Nord-Est, de la Côte et de la vallée du Rift en l'absence de Moi.

La situation se complique toutefois avec l'arrivée d'Uhuru Kenyatta sur la scène en tant qu'acteur politique. Pour de nombreux observateurs, Uhuru était « un non-entité politique introduit discrètement au parlement puis au gouvernement après avoir échoué à remporter la circonscription de *Gatundu South* en 1997³⁴ ». Il ne disposait d'aucun capital politique en dehors de ses liens biologiques avec le premier président et de la fixation inexplicable de Moi sur lui en tant que successeur. Par conséquent, Uhuru ne pouvait qu'espérer hériter de la base politique de Moi.

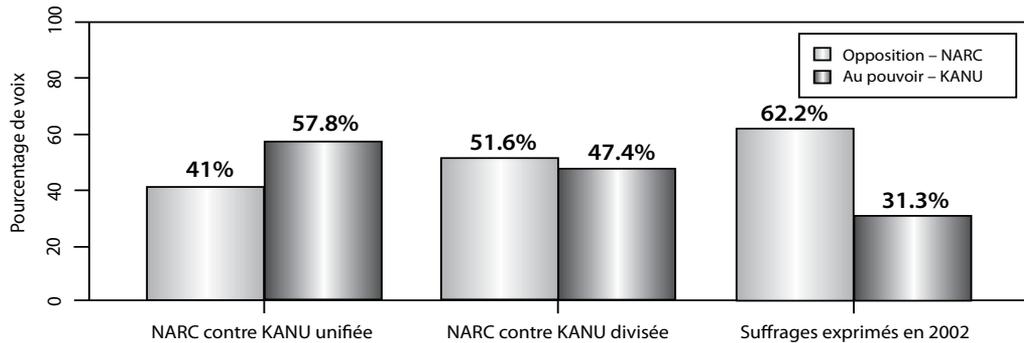
Sur la base des résultats des élections de 1997 regroupés aux niveaux provincial et national, je pronostiquai deux scénarios possibles pour l'issue d'une élection présidentielle mettant aux prises le candidat du parti au pouvoir, la KANU, et celui de l'opposition unie. Je présumai que le niveau de soutien de chacun des candidats de l'opposition en 1997 serait au moins le même en 2002 et que chacun d'eux avait la capacité de mobiliser ses partisans derrière le candidat de la coalition unie. Les parts de suffrages obtenus en 1997 au niveau provincial par chacun des trois chefs de l'opposition (Kibaki, Wamalwa et Ngilu) furent combinées et appliquées au nombre réel de suffrages valablement exprimés lors des élections de 2002 afin de prévoir les résultats qu'obtiendrait probablement un candidat de l'opposition unie. L'hypothèse est que l'unité de l'opposition ou, au mieux, l'unité de l'opposition et la scission au sein de la KANU, furent les facteurs principaux qui conduisirent à l'éviction de la KANU du pouvoir. Raila Odinga, qui avait terminé troisième lors des élections de 1997 avait déjà fusionné son parti, le NDP, avec la KANU et était ainsi un membre du parti au pouvoir. Cependant, il mena plus tard une révolte qui causa une scission au sein de la KANU, le groupe dissident s'alignant sur l'axe Kibaki-Wamalwa-Ngilu.

En conséquence, les deux scénarios de l'issue des élections présidentielles de 2002 sont : 1) une élection mettant aux prises le candidat de la KANU et un candidat de la coalition d'opposition unie, sans faire entrer en ligne de compte la scission au sein de la KANU et 2) une élection présidentielle mettant aux prises ces mêmes candidats, mais en faisant entrer cette scission en ligne de compte. Les totaux de suffrages exprimés et prévus au niveau provincial sont présentés dans le Tableau 2 et apparaissent dans la Figure 1³⁵. Puisque le candidat du parti au pouvoir (Uhuru Kenyatta) et celui de l'opposition unie (Mwai Kibaki) lors des élections de 2002 venaient tous deux de la province centrale d'où chacun d'eux était censé tirer le plus gros de son soutien, je présumai également, dans le but de prévoir les résultats, que chacun d'eux obtiendrait 50 pour cent des suffrages exprimés dans cette province.

Tableau 2. Résultats prévus et exprimés de l'élection présidentielle de 2002

Province	Unité sans scission		Unité avec scission		Suffrages exprimés en 2002	
	Kenyatta	Kibaki	Kenyatta	Kibaki	Kenyatta	Kibaki
Nairobi	134.568 (36,8%)	224.523 (61,4%)	79.449 (20,6%)	299.282 (77,6%)	76.001 (20,8%)	279.705 (76,5%)
Côte	252.330 (69,2%)	90.795 (24,9%)	230.087 (63,1%)	113.038 (31,0%)	121.645 (33,4%)	228.915 (62,8%)
Nord-Est	90.991 (73,2%)	32.568 (26,2%)	90.618 (72,9%)	32.941 (26,5%)	83.358 (67,1%)	34.916 (28,1%)
Est	372.048 (36,0%)	650.051 (62,9%)	364.814 (35,3%)	650.051 (62,9%)	270.225 (26,1%)	749.654 (72,5%)
Centre	508.943 (50,0%)	508.942 (50,0%)	508.943 (50,0%)	508.943 (50,0%)	306.012 (30,3%)	701.916 (69,0%)
Ouest	318.932 (48,0%)	340.858 (51,3%)	305.643 (46,0%)	354.147 (53,3%)	143.101 (21,5%)	506.999 (76,3%)
Nyanza	679.846 (80,1%)	156.169 (18,4%)	199.455 (23,5%)	636.600 (75,0%)	64.471 (7,6%)	521.052 (61,4%)
Vallée du Rift	1.034.136 (71,6%)	401.526 (27,8%)	1.002.371 (69,4%)	433.301 (30,0%)	769.242 (53,3%)	624.501 (43,2%)
Total	3.391.794 (57,8%)	2.405.432 (41,0%)	2.781.380 (47,4%)	3.028.303 (51,6%)	1.836.055 (31,3%)	3.647.658 (62,2%)

Données de European Union Electoral Observation Mission, *Final Report: Kenya General Elections, 27 December 2002*, Belgique : European Union Electoral Observation Mission, 2003, p. 72, <http://aceproject.org/regions-en/countries-and-territories/KE/reports/Kenya%20-%20EU%20rep02.pdf>.



Scénarios de résultats des élections de 2002

Figure 1. Suffrages prévus et exprimés à l'élection présidentielle de 2002 au Kenya (Données de European Union Electoral Observation Mission, *Final Report: Kenya General Elections, 27 December 2002*, Belgique : European Union Electoral Observation Mission, 2003, p. 72, <http://aceproject.org/regions-en/countries-and-territories/KE/reports/Kenya%20-%20EU%20rep02.pdf>).

Les résultats montrent que si la KANU au pouvoir était restée unie avec Uhuru Kenyatta comme son candidat, elle l'aurait emporté sur le candidat de l'opposition unie, Mwai Kibaki, avec une majorité de presque 17 pour cent. En fait, même si Kibaki avait l'ensemble des suffrages de la province centrale, il aurait quand même perdu. Il est probable que ces calculs influencèrent la décision stratégique prise par la KANU de fusionner avec un des principaux partis de l'opposition, le NDP, à l'approche des élections de 2002. Les résultats des élections présidentielles de 1992 et de 1997 montrent que les résultats obtenus par la KANU s'amélioraient régulièrement, alors que la part combinée des candidats sérieux de l'opposition diminuait. Effectivement, alors que les suffrages obtenus par l'opposition dépassaient de 27 pour cent ceux de la KANU en 1992, l'écart fut ramené à 18 pour cent en 1997. Ou bien la popularité de la KANU augmentait, peut-être à cause du désenchantement à l'égard de l'opposition, ou bien elle maîtrisait mieux et plus intelligemment la fraude électorale. Quoi qu'il en soit, les résultats suggèrent le simple rassemblement de l'opposition tel qu'il existait alors n'aurait pas pu lui permettre de l'emporter sur la KANU.

Il faut noter que la scission au sein de la KANU augmenta d'environ dix pour cent la part de l'opposition de tous les suffrages exprimés, tout en diminuant la part du KANU de près de la même marge. Par conséquent, une opposition unie l'aurait encore emporté sur une KANU divisée mais avec une marge très étroite et statistiquement non significative de 4,2 pour cent. Une marge aussi réduite est risquée dans les démocraties naissantes car le parti au pouvoir peut aisément bourrer les urnes pour « rattraper son retard ». Dans la mesure où l'étroite marge victorieuse est largement inférieure à celle réellement obtenue lors des élections de 2002, d'autres facteurs, à côté de l'unité de l'opposition et de la scission au sein

de la KANU, doivent avoir exercé une influence encore plus grande sur les résultats des élections de 2002.

Pour examiner ces résultats d'une façon plus approfondie, j'ai ventilé les données présentées sur la Figure 1 au niveau provincial et calculé les différences entre les suffrages obtenus réellement par les candidats de la KANU et de la NARC à la présidence et ceux qui étaient prévus. Les suffrages prévus le sont pour une opposition unie contre une KANU en proie à une scission. Les résultats sont présentés dans la Figure 2.

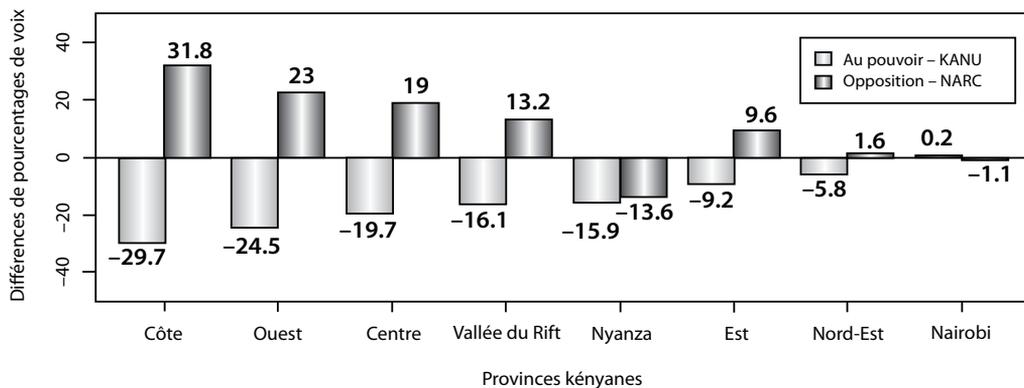


Figure 2. Différence entre les suffrages prévus et exprimés à l'élection présidentielle de 2002. (Données de European Union Electoral Observation Mission, *Final Report: Kenya General Elections, 27 December 2002*, Belgique : European Union Electoral Observation Mission, 2003, p. 72, <http://aceproject.org/regions-en/countries-and-territories/KE/reports/Kenya%20-%20EU%20rep02.pdf>.)

La Figure 2 montre que les habitudes de vote en 2002 dans la province de Nairobi correspondent dans une large mesure à mes prévisions et, par extension, aux attentes de la thèse de la coalition d'opposition. Les électeurs de cette province semblent avoir considéré Uhuru comme un autre Moi et ils lui transfèrent, littéralement, en 2002 le soutien qu'ils avaient apporté à ce dernier en 1997. Alors que Moi avait obtenu 20,6 pour cent des voix, Uhuru en obtint 20,8 pour cent. Qui plus est, Kibaki recueillit 76,5 pour cent des suffrages, un pourcentage pratiquement identique à celui (77,6 pour cent) correspondant au total des voix obtenues par les autres candidats de l'opposition, y compris Raila, en 1997. Il faut toutefois noter que Kibaki aurait gagné dans la province de Nairobi même sans unité de l'opposition, comme il le fit en 1997. En d'autres termes, il ne dut pas sa victoire à l'unité de l'opposition ; elle ne fit qu'amplifier son avance.

À l'inverse, les électeurs de la province de la Côte pulvérisèrent la thèse de la coalition en donnant à l'opposition la majorité prévue pour la KANU. Il semble que se soit produit un genre de vote transitif dans lequel il apparaît qu'une portion significative de la majorité de 63 pour cent qui vota pour Moi en 1997 transféra son soutien au candidat de second rang, Kibaki, plutôt qu'à un inconnu, Uhuru.

Les électeurs préfèrent généralement ne pas prendre de risque et « minimiser les coûts plutôt que maximiser les bénéfices³⁶ ». Fait révélateur, c'est dans la province de la Côte que la KANU subit sa plus lourde défaite, alors qu'aucun acteur principal de la coalition n'était originaire de la province. Les résultats suggèrent donc que la thèse de la coalition de l'opposition n'offre pas une explication satisfaisante du vote dans la province de la Côte en 2002.

Dans la province de Nyanza, la KANU et la NARC obtinrent toutes deux beaucoup moins de voix que prévu et, par extension, démentirent les hypothèses avancées par la thèse de la coalition, dans une large mesure à cause de l'incapacité de la part de la NARC d'incorporer un petit parti d'opposition, le FORD-P, qui disposait d'un soutien non négligeable dans la province. La thèse semble avoir été encore plus remise en question dans la province de l'Ouest, où Kibaki augmenta considérablement sa part des suffrages, la faisant passer d'un dérisoire 1,4 pour cent en 1997 à 76,3 pour cent en 2002. Pourtant, même Wamalwa, qui dirigeait la coalition dans la province, n'avait réussi à obtenir que 49,4 pour cent des voix comme candidat en 1997. Par conséquent, même si la part de suffrages de Wamalwa avait été transférée à Kibaki, celui-ci n'aurait obtenu que 50,5 pour cent. Il est difficile de croire que Wamalwa aurait pu vanter les mérites de la candidature de Kibaki à ses partisans plus facilement qu'il avait pu leur vendre sa propre candidature en 1997. Ces résultats montrent que quelque chose d'autre que le simple rassemblement de l'opposition influença les habitudes de vote.

La coalition d'opposition et les résultats des élections législatives de 2002

Les tendances observées lors des élections présidentielles se reproduisent-elles à l'occasion des élections législatives ? La Figure 3 fait apparaître la distribution de l'échange net de sièges au parlement enregistré dans chaque province entre la KANU et la NARC. Elle indique la différence entre le nombre de sièges gagnés et perdus par la KANU et la NARC dans chaque province en 2002 par rapport à 1997. Si un parti avait perdu plus de siège qu'il en avait gagné dans une province, il obtiendrait un score négatif et *vice-versa*. Cette différence est ensuite exprimée comme fonction du nombre total de sièges dans cette province. La NARC n'existait pas en 1997. Le changement du nombre de ses sièges est par conséquent la différence entre sa part de sièges gagnés en 2002 et la part combinée des sièges gagnés par ses principales composantes (DP, NDP, FORD-K et SDP) lors des élections de 1997.

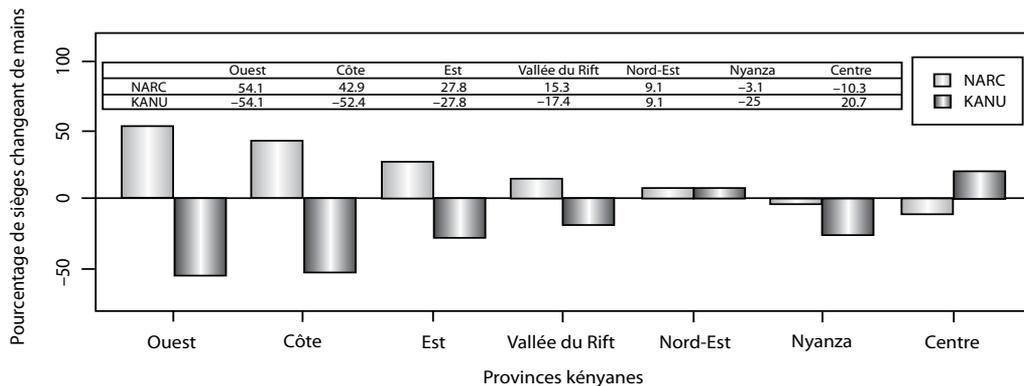


Figure 3. Échange de sièges entre KANU et NARC aux élections de 2002. (nombre de sièges ayant changé de titulaire calculé à partir des données de European Union Electoral Observation Mission, *Final Report: Kenya General Elections, 27 December 2002*, Belgique : European Union Electoral Observation Mission, 2003, pp. 73–102, <http://aceproject.org/regions-en/countries-and-territories/KE/reports/Kenya%20-%20EU%20rep02.pdf>.)

On s’attendait à ce que la NARC tire son soutien des quatre provinces où chacun de ses dirigeants bénéficiait du plus fort soutien, comme nous l’avons déjà vu. La Figure 3 montre toutefois que, parmi ces quatre provinces, seule celle de l’Ouest se comporta comme prévu et expulsa la KANU de 13 des 15 sièges représentant la province qu’elle détenait au parlement. Il peut sembler sur le papier que Wamalwa réussit à faire basculer sa base dans cette province derrière la NARC. Pourtant, l’ampleur de la victoire que y remporta Kibaki semble aller au-delà de l’influence de Wamalwa dans la province. En fait, le Tableau 1 montre que Wamalwa ne reçut pas un soutien extraordinaire comme candidat en 1997. En outre, la scission au sein de la KANU ne semble pas avoir joué un rôle significatif dans la victoire de la NARC, puisque seuls trois parlementaires, qui quittèrent la KANU pour la NARC, réussirent à conserver leur siège. Il est donc clair que des facteurs autres que l’unité de l’opposition jouèrent un rôle.

Bien que la province de l’Est ait fourni à la NARC des sièges supplémentaires, les électeurs de la basse région de la province, dominée par le groupe ethnique des *Kamba*, firent preuve de tendances de vote impulsives et d’un appétit bizarre pour les partis marginaux. Cette région était pourtant le bastion politique de Charity Ngilu en 1997. Elle transféra sept sièges de la KANU à la NARC et redistribua également quatre sièges parmi les plus petits partis. En substance, aussi grande qu’ait pu être la détermination à voter pour le changement, le soutien apporté à la NARC ne fut pas à la hauteur. Dans les régions qui ne sont pas peuplées de *Kamba*, la KANU perdit plusieurs sièges et n’en gagna qu’un seul pris, et c’est là que fut l’ironie, au parti DP dirigé par le candidat de la NARC à la présidence, Kibaki.

Cependant, dans les provinces de Nyanza et du centre, le total cumulé des suffrages obtenus par les partenaires de la coalition en 2002 n'atteignit pas la somme de leurs voix en 1997. Dans la province de Nyanza, la NARC conserva les 21 sièges de la région peuplée par les *Luo*, alors que la KANU en perdit 10, principalement dans les autres régions de la province, au profit du FORD-P, un petit parti qui y était implanté. Par conséquent, les pertes importantes de la KANU dans la province de Nyanza n'étaient pas le résultat de la scission en son sein ni de l'unité de l'opposition mais plutôt de la montée du FORD-P en tant que parti solidement implanté dans cette province. De même, puisque la province du Centre est le fief politique de Kibaki, c'est là qu'on s'attendait le moins à voir la NARC perdre des sièges au profit de la KANU. Les élections placèrent néanmoins les électeurs de la province du Centre devant un dilemme dans la mesure où le candidat de la KANU était originaire de la province. La KANU n'y ayant remporté aucun siège en 1997, ceux dont elle s'empara en 2002 furent dans une large mesure capturés aux dépens de la NARC. Le fait que l'une des principales bases électorales de la NARC n'a pas livré tous les sièges supplémentaire et, au contraire, lui en fit perdre ceux précédemment détenus auparavant par des partis qui lui étaient affiliés dans la province, affaiblit davantage l'utilité de la thèse de la coalition d'opposition pour expliquer l'énorme augmentation des sièges au parlement de la NARC aux élections de 2002.

Ce qui est peut-être plus intéressant, c'est le comportement des électeurs dans ce que j'appelle « les provinces de l'extérieur », telles que la province de la Côte, d'où n'était originaire aucun pilier notable de la coalition. Pourtant, les électeurs de cette province punirent sévèrement la KANU en faisant passer neuf de ses 21 sièges à la NARC et trois autres à des partis marginaux. En fin de compte, la NARC remplaça la KANU comme parti majoritaire dans la province. Par conséquent, la perte de sièges par la KANU dans la province ne peut s'expliquer ni par la scission au sein du parti ni par l'unité de la coalition d'opposition.

Coalition d'opposition et taux de participation électorale

La Figure 4 fait apparaître le changement que connut le taux de participation électorale provinciale lors des élections générales de 1992-1997 et de 1997-2002. Ce taux représente « le nombre total de personnes qui votent par rapport à celui de toutes celles qui, aux termes de la loi électorale en vigueur au moment du scrutin, ont le droit de voter³⁷ ».

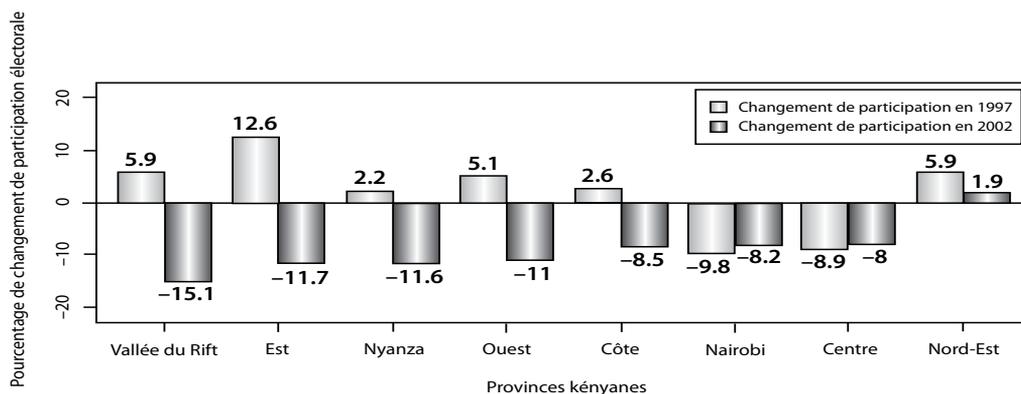


Figure 4. Changement de participation électorale lors des élections de 1997 et 2002. (les changements de taux de participation électorale calculés par l'auteur des données de European Union Electoral Observation Mission, *Final Report: Kenya General Elections, 27 December 2002*, Belgique : European Union Electoral Observation Mission, 2003, p. 72, <http://aceproject.org/regions-en/countries-and-territories/KE/reports/Kenya%20-%20EU%20rep02.pdf>.)

Fait intéressant, en 1997, la participation électorale a considérablement augmenté dans presque toutes les provinces, à l'exception de celles du Centre et de Nairobi. Le taux très bas enregistré dans ces deux provinces peut être attribué à la décision de Kenneth Matiba, qui avait terminé deuxième derrière Moi en 1992 et qui bénéficiait d'un soutien considérable dans ces deux provinces, d'appeler à un boycott des élections de 1997. Il se peut que certains de ses partisans aient répondu à cet appel et se soient abstenus. La plus forte augmentation du taux de participation électorale fut enregistrée dans la province de l'Est où, pour la première fois, une candidate, Charity Ngilu, mena une campagne présidentielle crédible. Il se peut que cela ait stimulé sa base de soutien, qui se comptait principalement au sein de l'ethnie *Kamba* à laquelle elle appartenait.

Il y eut toutefois en 2002 une baisse du taux de participation électorale dans toutes les provinces, à l'exception de celle du Nord-Est, semi-aride et peu peuplée. Le fait que le taux de participation électorale ait augmenté partout en 1997 mais baissé également partout en 2002 donne crédit à l'opinion selon laquelle les résultats des élections de 1997 ont peut-être été gonflés par un bourrage des urnes pour assurer la victoire de Moi³⁸. Pourtant, si les résultats de 1997 furent gonflés, il est difficile d'expliquer pourquoi Moi ne gonfla pas aussi ceux de 2002, compte tenu de ses efforts désespérés visant à imposer un héritier, même au risque de causer une scission au sein de la KANU. La stratégie de succession de Moi trahit une tentative d'installation d'un président fantoche et de continuer à gouverner dans les coulisses³⁹.

Particulièrement intéressant pour la présente étude est le fait que, comme l'indique la Figure 4, la plus forte baisse du taux de participation électorale fut enregistrée dans les provinces de la vallée du Rift, de l'Est, de l'Ouest et de Nyanza.

La province de la vallée du Rift est celle dont est issu le président sortant Moi, qui était inéligible en 2002. Cela faisait 24 ans qu'il était au pouvoir et il est possible que la plupart de ses partisans dans cette vaste province se soient tellement habitués à lui qu'ils ne purent se résoudre à voter pour un autre candidat. Le faible taux de participation électorale dans la province de la vallée du Rift semble avoir affecté la KANU plus que la NARC. La province a le plus grand nombre d'électeurs inscrits et a toujours constitué le noyau du soutien de la KANU. On s'attendait par conséquent à ce que son candidat obtienne le plus de voix dans la province. Pourtant, non seulement elle enregistra la plus forte baisse de participation électorale de tout le pays (15,4 pour cent) mais également la part de voix de la KANU déclina de 16,1 pour cent, alors que celle de la NARC augmenta de 13,2 pour cent. En fait, comme l'indique le Tableau 2, l'avance de la KANU sur la NARC dans la province de la vallée du Rift diminua de presque 30 pour cent, passant de 39,4 pour cent en 1997 à 10,1 pour cent seulement en 2002.

Ces observations impliquent que le président sortant ne put mobiliser sa base de soutien et la faire voter à une écrasante majorité pour le successeur qu'il s'était choisi en 2002. Cela étaye encore mieux mon argument d'après lequel il n'est pas facile pour les dirigeants qui ne se présentent pas à une élection de mobiliser leurs partisans et les faire voter pour un autre candidat comme ils le feraient pour eux. Lorsque l'un d'eux décide de ne pas se présenter, cela crée des options et une dynamique électorale entièrement nouvelles, une situation qui risque d'être compliquée par un vote transitif dans les endroits où le leader qui ne se présente pas est le préféré et où celui que l'on s'attend à voir profiter de sa non participation n'est pas le second choix. Par conséquent, le choix stratégique d'un candidat unique exige que celui-ci ait une large base de soutien, de façon à ce que, même si le taux de participation baisse parmi les principales clientèles électorales des partenaires de la coalition, il ou elle peut quand même mettre le candidat du parti au pouvoir en difficulté. Sinon, la coalition d'opposition peut faire le jeu de ce dernier en faisant baisser la participation électorale.

Autre explication de la défaite de la KANU en 2002 : le vote économique

Si la thèse de l'unité de l'opposition n'explique pas complètement la raison pour laquelle la KANU perdit, qu'en est-il de la théorie du vote économique ? La présente étude traite le vote économique comme « tout transfert par un électeur de son soutien à un autre parti par suite d'un changement de perception de la situation économique⁴⁰ ». J'adopte l'hypothèse générale du vote économique selon laquelle les conditions de vie des gens déterminent leur comportement électoral et

l'estime par exemple, que plus l'incidence de pauvreté est élevée dans une circonscription, moins celle-ci soutient la KANU.

Dans la mesure où le nombre des circonscriptions de chaque province est dans la plupart des cas inférieur au seuil de 30 cas qu'exige une analyse statistique paramétrique⁴¹. J'applique le modèle de méthodologie bootstrap non paramétrique de John Fox, qui combine la méthode du bootstrapping à l'estimation de régression robuste de Huber⁴². Cela produit les mêmes recoupements et pentes que le ferait une régression robuste, avec des écarts-types ajustés pour tenir compte des échantillons de bootstrapping. En bref, « le bootstrapping permet d'obtenir des inférences statistiques fiables pour des petits échantillons, quel que soit le type de distribution⁴³ ».

J'ai utilisé les données sur les variables économiques applicables publiées par le Bureau central des statistiques⁴⁴. L'incidence de pauvreté est le pourcentage de la population d'une circonscription dont la consommation est en dessous du seuil de pauvreté. *L'écart de pauvreté* mesure de combien en moyenne la population pauvre d'une circonscription est en dessous du seuil de pauvreté. C'est la différence entre le seuil de pauvreté et le revenu moyen de ceux qui vivent en dessous de ce seuil, exprimée sous forme de pourcentage de celui-ci. Sa valeur va de zéro, qui est le seuil de pauvreté, à 100, qui est le niveau le plus élevé de pauvreté. *L'inégalité des revenus* est le degré de dispersion des revenus dans la population ou de leur concentration parmi un petit nombre de personnes. *Le taux de participation électorale* est le pourcentage des électeurs inscrits dans une province ou circonscription qui votèrent lors des élections de 2002. Ces chiffres sont publiés par la Commission électorale du Kenya. Les *candidats* représentent le nombre de personnes se disputant un siège au parlement⁴⁵.

Le Tableau 3 fait apparaître les résultats d'une régression bootstrap non paramétrique de diverses variables économiques sur le pourcentage de voix obtenu par les candidats de la KANU lors des élections législatives de 2002 dans diverses circonscriptions de six provinces, à l'exception de celles de Nairobi et du Nord-Est que j'omis parce qu'elles ne comptent que huit et onze circonscriptions respectivement.

Tableau 3 : déterminants des voix obtenues par la KANU aux élections législatives de 2002

	Ouest	Centre	Est	Côte	Nyanza	Vallée du Rift
Nombre de candidats	-2,40	4,94***	-4,75***	0,12	0,31	-2,20
	(1,03)	(4,49)	(3,30)	(0,11)	(0,29)	(1,03)
Participation électorale	2,43***	0,32	0,76	1,35***	0,73	0,19
	(3,12)	(0,68)	(1,41)	(5,63)	(1,47)	(0,63)
Incidence de la pauvreté	-0,51	-1,33***	-0,81*	-0,04	-0,06	-0,80*
	(1,00)	(5,54)	(2,31)	(0,24)	(0,24)	(2,05)

Tableau 3 : déterminants des voix obtenues par la KANU aux élections législatives de 2002 (continué)

Écart de pauvreté	-1,28*	-0,27**	0,52#	0,16	-0,28	-0,14
	(2,29)	(2,70)	(1,68)	(0,29)	(1,40)	(,40)
Inégalité des revenus	-4,06*	-0,88**	-0,77	-0,01	-0,32	-0,44
	(2,31)	(2,59)	(0,54)	(0,02)	(0,57)	(0,80)
Observations initiales	24	29	36	21	32	49

Les données sont des statistiques bootstrap non paramétriques pour régression robuste basées sur des échantillons bootstrap de 2000. Les valeurs (t) sont entre parenthèses et sont basées sur les estimations rigoureuses d'erreurs-types de Huber. Signification : 0 ***** 0.001 *** 0.01 ** 0.05 # 0.1

Le Tableau 3 indique que l'incidence de pauvreté, le taux de participation électorale, les inégalités de revenus, le nombre de candidats et les écarts de pauvreté permettent dans une large mesure de prédire les suffrages qui se portèrent sur les candidats de la KANU lors des élections législatives de 2002. Leur influence varie toutefois suivant la province. Par exemple, dans celles du Centre, de l'Est et de la vallée du Rift, les circonscriptions à faible incidence de pauvreté tendirent à donner plus de voix aux candidats de la KANU et *vice-versa*, que le parti ait gagné ou pas. Dans la circonscription de *Kabete*, qui connaît la plus faible incidence de pauvreté de tout le pays, le candidat de la KANU obtint un total impressionnant de 34,9 pour cent des voix, bien qu'il n'ait pas obtenu le siège, mais la KANU emporta les sièges des circonscriptions de *Limuru* et de *Kiambaa*, qui connaissent les deuxième et troisième plus basses incidences de pauvreté dans la province.

Il est possible de soutenir que ces sièges sont concentrés dans des parties de la province du Centre où le candidat de la KANU à la présidence bénéficiait d'un soutien certain. Toutefois, même dans la province de la vallée du Rift, la KANU perdit les trois sièges où l'incidence de pauvreté était la plus élevée dans le bastion de l'ethnie *Kalenjin*, à laquelle appartient le président sortant Moi - *Marakwet Est*, *Engwen* et *Baringo Est*. En fait, cette dernière circonscription touche celle de *Baringo Central*, qui est celle de Moi, mais elle avait l'incidence de pauvreté la plus élevée dans la province. Par contre, *Keiyo Sud*, qui connaissait la plus faible incidence de pauvreté parmi les circonscriptions peuplées de *Kalenjin*, apporta au candidat de la KANU 83 pour cent des voix.

Les résultats obtenus par la KANU dans les provinces de l'Ouest et du Centre furent également influencés par deux autres mesures des conditions de vie, l'inégalité des revenus et l'écart de pauvreté. Comme on pouvait s'y attendre, les circonscriptions à niveaux élevés d'inégalité des provinces de l'Ouest et du Centre soutinrent plutôt la KANU. Qui plus est, les gens vivant largement en dessous du seuil de pauvreté semblent attribuer leur situation difficile à la KANU et, par conséquent, la rejetèrent.

Le nombre de candidats se disputant un siège au parlement eut des effets très différents sur les parts de voix obtenues par les candidats de la KANU dans les provinces du Centre et de l'Est. Alors que le grand nombre de candidats réduisit les parts de voix obtenues par les candidats de la KANU aux élections législatives dans la province de l'Est, il l'augmenta dans la province du Centre. Il semble que les candidats dans la province de l'Est axèrent leurs campagnes sur les échecs de la KANU, décapitant ainsi le soutien apporté à celle-ci. Effectivement, les candidats de la KANU remportèrent plus de 70 pour cent des voix dans chacune des trois circonscriptions de la province de l'Est où il y avait moins de cinq candidats. Par contre, leur pourcentage de voix dépassa à peine 50 pour cent dans le reste de la province, où il y avait plus de cinq candidats. La présence de la coalition d'opposition aurait donc pu jouer en faveur de la KANU dans la province de l'Est puisqu'elle réduisit le nombre de candidats qui décapiteraient le soutien apporté à la KANU.

J'ai également examiné les effets de diverses mesures des conditions économiques de vie ainsi que le taux de participation électorale sur la part de voix obtenue par le candidat de la KANU à la présidence en 2002. Les résultats de la régression bootstrap non paramétrique apparaissent sur le Tableau 4. Bien que les inégalités de revenus et l'écart de pauvreté aient à des degrés divers influencé la décision de soutenir ou de rejeter les candidats de la KANU aux élections législatives dans les différentes provinces, ils n'eurent aucun effet statistiquement significatif sur les résultats obtenus par la KANU lors de l'élection présidentielle dans les six provinces. Dans celles de l'Ouest, du Centre et de l'Est, l'incidence de pauvreté réduisit considérablement le soutien apporté au candidat de la KANU à la présidence, à tel point que les circonscriptions à forte incidence de pauvreté eurent tendance à limiter leur soutien au candidat de la KANU et *vice-versa*. Dans les provinces du Centre et de l'Est, une forte incidence de pauvreté conduisit à une réduction du soutien apporté aussi bien au candidat de la KANU à la présidence qu'à ceux qu'elle présenta aux élections législatives.

Tableau 4 : déterminants des voix obtenues par la KANU aux élections législatives de 2002

	Ouest	Centre	Est	Côte	Nyanza	Vallée du Rift
Participation électorale	-0,16	-3,24***	-0,89	0,60	-0,08	0,72*
	(0,23)	(6,11)	(1,39)	(0,85)	(0,89)	(2,06)
Incidence de la pauvreté	-0,11**	-0,87*	-0,95**	0,19	0,01	-1,15
	(2,75)	(2,07)	(2,79)	(0,41)	(0,20)	(1,92)
Écart de pauvreté	0,23	0,29	0,62	1,13	0,01	0,06
	(0,52)	(1,53)	(1,82)	(0,76)	(0,20)	(0,17)

Tableau 4 : déterminants des voix obtenues par la KANU aux élections législatives de 2002 (continué)

Inégalité de revenus	0,07	0,16	-0,26	-6,75	0,16	-1,24
	(0,19)	(0,33)	(0,23)	(1,56)	(1,45)	(1,06)

Les données sont des statistiques bootstrap non paramétriques pour régression robuste basées sur des échantillons bootstrap de 2000. Les valeurs (t) sont entre parenthèses et sont basées sur les estimations rigoureuses d'erreurs-types de Huber. Codes de signification : 0 ***** 0.001 **** 0.01 *** 0.05

Enfin, bien qu'une forte participation électorale n'ait eu aucun effet significatif sur la part de voix reçue par les candidats de la KANU aux élections législatives dans les provinces du Centre et de la vallée du Rift, elle eut des effets statistiquement significatifs mais très différents sur le soutien qu'y reçut le candidat de la KANU à la présidence. Plus précisément, une forte participation électorale eut tendance à réduire la part de voix de ce candidat dans la province du Centre, tout en l'accroissant dans celle de la vallée du Rift.

Thèse et implications pour la démocratie en Afrique

Les conclusions que tire la présente étude montrent que la coalition d'opposition n'eut qu'une influence partielle sur la défaite de la KANU. Alors que les électeurs exprimèrent un transfert substantiel de soutien de la KANU à la NARC en termes aussi bien de redistribution des sièges au parlement que de suffrages exprimés en faveur des candidats aux élections présidentielles et législatives dans les régions clés pour la coalition, telles que la province de l'Ouest, des transferts aussi massifs se produisirent également dans la province de la Côte, nonobstant le fait que tous les principaux politiciens de cette province appartenaient à la KANU. Cela affaiblit de manière significative l'hypothèse unité-scission.

De même, l'étude constate que les facteurs économiques tels que l'incidence de pauvreté, l'écart de pauvreté et les inégalités de revenu affectèrent également les résultats obtenus par la KANU lors des élections présidentielles et législatives. Pourtant, leur influence n'est pas uniforme dans toutes les provinces, suggérant le besoin d'une enquête beaucoup plus approfondie sur ce qui, exactement, conduisit à la défaite massive de la KANU en 2002. Ces résultats exigent toutefois un examen plus poussé dans la mesure où l'étude fut l'otage de problèmes de disponibilité de données.

La thèse de la coalition d'opposition est basée sur l'hypothèse que la défaite des partis au pouvoir est une condition nécessaire de la démocratie. Cet argument est en accord avec la définition qu'Adam Pzeworski (1991) donne de la démocratie, c'est-à-dire « un système dans lequel il arrive aux partis de perdre des élections », ainsi qu'avec la règle du renouvellement de Huntington, d'après laquelle un pays est considéré démocratique s'il a connu trois renouvellements électoraux

réussis⁴⁶. Pour Pzerworski, les démocraties se distinguent par la présence d'un parti en lice qui perd les élections, plutôt que par celle d'un parti victorieux. Il existe pourtant des pays où la concurrence politique est ouverte mais où les citoyens se satisfont d'un parti dominant qui gagne les élections honnêtement. En Tanzanie par exemple, le parti au pouvoir, le *Chama Cha Mapinduzi* (CCM) n'a pas eu d'adversaire crédible en dépit de la libéralisation politique. De même, le *Botswana Democratic Party* – BDP (Parti démocratique du Botswana) est au pouvoir depuis l'indépendance en 1965 grâce à des victoires électorales crédibles. La démocratie peut par conséquent exister même lorsque des partis ne perdent pas d'élections. Les élections démocratiques ne doivent pas être nécessairement considérées comme des luttes entre un parti impopulaire au pouvoir et des partis d'opposition populaires qui partagent une idéologie, une vision et des intérêts, dont le seul défaut est une désunion qui les conduit à diviser les voix lors des élections.

Dans la plupart des cas, lorsque des partis d'opposition africains s'unissent pour vaincre le parti au pouvoir, la raison en est que ce dernier est moins démocratique. La coalition n'a pourtant rien de démocratique en soi. Il est non seulement possible qu'elle laisse l'élite imposer des dirigeants impopulaires à la société mais elle sape également les partis politiques en tant qu'institutions et avilit le débat électoral pour en faire une lutte axée sur les personnalités plutôt que sur les problèmes. Baisser la participation électorale parmi les partisans d'autres candidats en puissance qui choisissent de soutenir un candidat unique, sape ainsi la participation politique et la démocratie. L'expérience du Kenya montre qu'une fixation sur la défaite du président sortant peut se traduire par une coalition reposant sur du sable mouvant, qui engendre, si jamais elle gagne, un gouvernement instable.

La notion selon laquelle l'unité de l'opposition est nécessaire pour battre les partis dominants au pouvoir, présuppose que la charge de décider qui doit gouverner ou quel type de dirigeants est souhaitable pour la société repose sur les élites politiques plutôt que sur les masses. Dans le contexte des élections au Kenya en 2002, l'hypothèse générale a été que la mobilisation des électeurs contre la KANU au pouvoir fut descendante, c'est-à-dire que, une fois que les négociations au niveau de l'élite eurent pour résultat la création de la NARC, les électeurs s'inscrivirent clairement dans les desseins politiques de l'élite et ratifièrent volontiers l'opération lorsqu'ils se rendirent aux urnes. Les études montrent pourtant que les électeurs sont plus que des clients passifs des desseins institutionnels de l'élite mais plutôt qu'ils ont démontré sans fin leur capacité de résistance aux desseins de l'élite qu'ils désapprouvent. En d'autres termes, « les électeurs ne sont pas des mottes d'argile attendant d'être modelées⁴⁷ ». Ils ne se contentent pas d'approuver

les décisions de l'élite au pied de la lettre mais il leur arrive souvent de les remettre en question, de les examiner minutieusement et même de prendre des décisions contraires.

Si la coalition d'opposition doit réussir à déloger le parti au pouvoir, le choix du candidat unique à la présidence doit être stratégique. Sinon, les électeurs risquent de ne pas s'inscrire clairement dans les desseins politiques de l'élite et de ne pas « conclure l'affaire » lorsqu'ils se rendent aux urnes. Au Kenya par exemple, le choix de Kibaki comme candidat unique de l'opposition à la présidence fut basé sur le fait que la KANU avait déjà sélectionné un candidat à la présidence dans la populeuse ethnie *Kikuyu*, d'où le besoin d'un candidat unique qui se partagera les votes des *Kikuyu* avec celui choisi par la KANU et prendra le dessus grâce aux voix obtenues dans les bastions des autres chefs de l'opposition. Cependant, puisque l'objectif de la coalition d'opposition est d'évincer le candidat du parti au pouvoir en présentant un candidat unique et que celui-ci doit être choisi dans une optique stratégique plutôt qu'à la suite d'un processus électoral, la coalition d'opposition risque de corrompre la démocratie. Pour commencer, si des partis et leurs dirigeants poursuivent des programmes qui sont suffisamment similaires pour justifier la confiance placée en l'un de ces dirigeants pour mener une coalition, pourquoi ne pas alors fusionner leurs partis pour que ceux-ci n'en fassent qu'un ? Plutôt que d'inciter les partis d'opposition à former des coalitions avant les élections, il est nécessaire d'encourager des partis politiques institutionnalisés réunissant des tendances variées et bâtis sur des idéologies, programmes et politiques clairs remplaçant ceux des partis au pouvoir.

Notes

1. MISRA-DEXTER, Neeter et FEBRUARY, Judith, eds., *Testing Democracy: Which Way Is South Africa Going?*, Cape Town : Institute for Democracy in South Africa, 2010, p. 13.
2. THOMSON, Alex, *An Introduction to African Politics*, 3^e ed., New York : Routledge, 2010, pp. 102–3.
3. MWAKIKAGILE, Godfrey, *Nyerere and Africa: End of an Era*, Pretoria : New Africa Press, 2007, p. 660.
4. MUKUM MBAKU, John et TAKOUGANG, Joseph, eds., *The Leadership Challenge in Africa: Cameroon under Biya*, Trenton, NJ : Africa World Press, 2004, pp. 427–50.
5. LODGE, Tom, *Politics in South Africa: From Mandela to Mbeki*, Bloomington : Indiana University Press, 2003, pp. 153–75.
6. DAHOU, Tarik et FOUCHER, Vincent, « Senegal since 2000: Rebuilding Hegemony in a Global Age », in *Turning Points in African Democracy*, ed. MUSTAPHA, Abdul Raufu et WHITFIELD, Lindsay, New York : James Currey, 2009, pp. 13–29.
7. MISRA-DEXTER, *Testing Democracy*.
8. BATCHELOR, Peter et KINGMA, Kees, eds., *Demilitarisation and Peace-Building in Southern Africa*, vol. 2, *National and Regional Experiences*, Burlington, VT : Ashgate Publishing Company, 2004, p. 10.

9. AUTOR, Localizada, ed., *Regional Surveys of the World: Africa South of Sahara*, 2003, Londres : Routledge, 2003, p. 1147.

10. HANDLEY, Antoinette, MURRAY, Christina et SIMEON, Richard, « Learning to Lose, Learning to Win: Government and Opposition in South Africa's Transition to Democracy », in *Political Transitions in Dominant Party Systems: Learning to Lose*, ed. FRIEDMAN, Edward et WONG, Joseph, New York : Routledge, 2008, p. 196.

11. KUENZI, Michelle et LAMBRIGHT, Gina, « Party System Institutionalization in 30 African Countries », *Party Politics* 7, no. 4, juillet 2001, pp. 437–68 ; et VAN DE WALLE, Nicolas, « Presidentialism and Clientelism in Africa's Emerging Party Systems », *Journal of Modern African Studies* 41, no. 2, juin 2003, p. 9.

12. TORDOFF, William, *Government and Politics in Africa*, Bloomington : Indiana University Press, 2002, p. 117.

13. MOKHAWA, Gladys, « All That Glitters Is Not Diamond: The Politics of Diamond Dependence and Abundance in Botswana », in *Resource Politics in Sub-Saharan Africa*, ed. BASEDAU, Mastthias et MEHLER, Andreas, Hambourg : Institute of African Affairs, 2005, pp. 105–20.

14. DEEGAN, Heather, *Africa Today: Culture, Economics, Religion, Security*, Londres : Routledge, 2009, p. 93.

15. NDEGWA, Stephen N., « Kenya: Third Time Lucky? », *Journal of Democracy* 14, no. 3, juillet 2003, pp. 145–58 ; KAISER, Paul J. et OKUMU, Wafula, *Democratic Transitions in East Africa*, Burlington, VT : Ashgate, 2004 ; LINDBERG, Staffan I., *Democracy and Elections in Africa*, Baltimore : Johns Hopkins University Press, 2006 ; et MWAKIKAGILE, Nyerere and Africa.

16. TANGRI, Roger et MWENDA, Andrew M., « President Museveni and the Politics of Presidential Tenure in Uganda », *Journal of Contemporary African Studies* 28, no. 1, janvier 2010, p. 40.

17. DAGNE, Ted, *Kenya: Current Conditions and Challenges Ahead*, rapport CRS pour le congrès RL34378, Washington, DC : Congressional Research Service, 2010, p. 13, <http://fpc.state.gov/documents/organization/139250.pdf>.

18. MWAKIKAGILE, *Nyerere and Africa*, p. 638.

19. LINDBERG, *Democracy and Elections in Africa*, p. 80.

20. ASINGO, Patrick, « The Political Economy of Transition in Kenya », in *The Politics of Transition in Kenya: From KANU to NARC*, ed. OYUGI, Walter O., WANYANDE, Peter, et ODHIAMBO-MBAI, C., Nairobi : Heinrich Boll Foundation, 2003, pp. 15–48, www.ke.boell.org/downloads/ThePoliticsofTransitioninKenyaPublication.pdf.

21. LINDBERG, *Democracy and Elections in Africa*, p. 11.

22. LIEBENOW, J. Gus, *African Politics: Crises and Challenges*, Bloomington : Indiana University Press, 1986, p. 230.

23. POSNER, Daniel N., *Institutions and Ethnic Politics in Africa*, Cambridge : Cambridge University Press, 2005, p. 171.

24. JACKSON, Robert H. et ROSBERG, Carl G., « Personal Rule: Theory and Practice in Africa », in *Africa: Dilemmas of Development and Change*, ed. LEWIS, Peter, Boulder, CO : Westview Press, 1998, p. 38.

25. GRINDLE, Merilee S., *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge : Cambridge University Press, 1996, p. 178 ; et MURUNGA, Godwin R. et NASONG'O, Shadrack Wanjala, eds., *Kenya: The Struggle for Democracy*, Dakar, Senegal : Codesria, 2007, p. 315.

26. MCKINLEY, James C. Jr., « Kenya's Leader Wins a 5th Term, but Opposition Candidates Gain », *New York Times*, 5 janvier 1998, www.nytimes.com/1998/01/05/world/kenya-s-leader-wins-a-5th-term-but-opposition-candidates-gain.html?pagewanted=all&src=pm.

27. KAISER et OKUMU, *Democratic Transition*, p. 46.

28. PARKER, M. P., *Aspirants: Webster's Quotations, Facts and Phrases*, Californie : ICON Group International, 2008, p. 6.

29. MCKINLEY, « Kenya's Leader ».

30. ASINGO, « Political Economy », pp. 15–48.

31. *Id.*
32. KAISER et OKUMU, *Democratic Transition*, p. 45.
33. ALWY, Alwiya et SCHECH, Susanne, « Ethnic Inequalities in Education in Kenya », *International Education Journal* 5, no. 2, 2004, pp. 266–74, <http://ehlt.flinders.edu.au/education/iej/articles/v5n2/Alwy/paper.pdf>.
34. ASINGO, « *Political Economy* », p. 33.
35. L'analyse des données empiriques dans cet article utilisait le SEE, R., R Development Core Team, *R: A Language and Environment for Statistical Computing*, Vienne, Autriche : Foundation for Statistical Computing, 2008, www.R-project.org.
36. SIMONTON, Dean Keith, *Greatness: Who Makes History and Why*, New York : Guilford Press, 1994, p. 61.
37. ASINGO, Patrick O., « Policy Salience and Voter Turnout: An Analysis of Contemporary U.S. Presidential Elections », *Baker Center Journal of Applied Public Policy* 2, no. 1, automne 2008, p. 58, http://trace.tennessee.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=utk_bakecentpubs.
38. THROUP, David W., *Kibaki's Triumph: The Kenyan General Elections of December 2002*, Elections in Africa Series, Briefing Paper no. 3, Londres : Royal Institute of International Affairs, juin 2003, p. 8.
39. ASINGO, « *Political Economy* », p. 36.
40. DUCH, Raymond M. et STEVENSON, Randolph T., *The Economic Vote: How Political and Economic Institutions Condition Election Results*, Cambridge : Cambridge University Press, 2008, p. 41.
41. COHEN, Louis, MANION, Lawrence et MORRISON, Keith, *Research Methods in Education*, 5^e ed., New York : Routledge, 2003, p. 93.
42. FOX, John, « *Appendix: An R and S-PLUS Companion to Applied Regression* », 2002, <http://cran.r-project.org/doc/contrib/Fox-Companion/appendix.html>.
43. BÁRDOSY, György et FODOR, János, *Evaluation of Uncertainties and Risks in Geology: New Mathematical Approaches for Their Handling*, Berlin : Springer-Verlag, 2004, p. 35.
44. Central Bureau of Statistics, *Graphic Dimensions of Well-Being in Kenya: Who and Where Are the Poor? A Constituency Level Profile*, vols. 1 et 2, Nairobi : Central Bureau of Statistics, 2003.
45. Pour les discussions techniques sur l'évaluation du *poverty incidence*, *poverty gaps*, et *income inequalities* voir *id.*
46. PRZEWORSKI, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge : Cambridge University Press, 1991, p. 10 ; et HUNTINGTON, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman : University of Oklahoma Press, 1991, pp. 266–67.
47. WILLET, Thomas D., ed., *Political Business Cycles: The Political Economy of Money, Inflation, and Unemployment*, Durham, NC : Duke University Press, 1988, p. 372.

Mondialisation et initiatives commerciales dans le monde arabe

Contexte historique, progrès réalisés et perspectives d'avenir

SUSAN L. SAKMAR, J.D., LL.M.*

Les forces de la mondialisation ont exercé une influence énorme au cours des deux dernières décennies mais, pour de nombreuses raisons, les pays arabes n'ont pas autant participé à la mondialisation que d'autres régions du monde¹. Alors que la plupart des régions du monde ont connu un accroissement considérable de leur commerce extérieur dans leur produit intérieur brut (PIB) entre 1980 et 2004, les pourcentages correspondants enregistrés dans la région arabe baissèrent en fait pendant la même période².

Dans le rapport intitulé *Economic Developments and Prospects* (Évolution et perspectives économiques) qu'elle publia en 2007, la Banque mondiale conclut qu'« un héritage de politiques commerciales et de taux d'échange protectionnistes » entravait la capacité de la région du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord (MOAN) de développer ses échanges et que la « région maintenait le niveau le plus élevé de protection tarifaire dans le monde en dehors de l'Asie du Sud³ ». Ces facteurs conduisirent la Banque mondiale à conclure que les pays de la région MOAN avaient pris du retard en termes d'« intégration mondiale des échanges et des investissements⁴ ».

Au début du nouveau millénaire, de nombreuses personnes à l'intérieur aussi bien qu'à l'extérieur de la région commencèrent à douter si des efforts doivent être faits pour mieux intégrer le monde arabe à l'économie mondiale en pleine évolution⁵. Il est significatif que le ministre saoudien du pétrole, Ali Naimi, ait reconnu publiquement les avantages et les défis que la mondialisation apporte au monde arabe :

* L'auteur est professeure adjointe invitée et *Andrews Kurth Energy Law Scholar* à l'University of Houston Law Center. Auparavant, elle était professeure auxiliaire à l'University of San Francisco School of Law. Le docteur Sakmar est titulaire d'un baccalauréat ès sciences de l'University of Colorado-Boulder, d'une maîtrise de droit international du Georgetown Law Center et d'un *juris doctor* de l'University of San Francisco School of Law. Ses intérêts de recherches incluent les marchés globaux du gaz naturel, le commerce international, l'énergie et les économies du Moyen Orient. L'auteur est autorisée à exercer la profession d'avocate en Californie, ce qu'elle fit à San Francisco avant d'enseigner.

Nous sommes dans une phase de transition vers un marché mondial où les frontières nationales traditionnelles ont de moins en moins de sens pour le transfert du capital et des idées. Le mot-clé pour l'avenir est « interdépendance ». Le développement des échanges et des investissements mondiaux nous rapprochent les uns des autres. *Ceux qui essayent de « faire cavalier seul » dans cette nouvelle économie mondiale risquent d'être laissés pour compte.*

La mondialisation promet un meilleur niveau de vie pour les populations du monde. Cette promesse ne se concrétisera toutefois pas facilement. Nous serons contraints d'accepter des compromis quand nous essayerons de maintenir un équilibre entre croissance économique, qualité de la vie, environnement, culture et tradition⁶ [c'est moi qui souligne].

Pour essayer d'accroître la participation arabe au régime commercial mondial, le président des États-Unis en 2003, George W. Bush, proposa une initiative de création d'une zone de libre-échange au Moyen Orient, *Middle East Free Trade Area* - MEFTA (ou l'« initiative MEFTA ») destinée à promouvoir les échanges, le développement et la croissance économique dans la région arabe⁷. L'initiative MEFTA demandait aux États-Unis de prendre une série de mesures graduelles avec les pays de la région visant à créer une zone de libre-échange à l'échelle de celle-ci avant 2013⁸. L'initiative proposait les mesures suivantes :

1. assistance des États-Unis aux pays remplissant les conditions requises pour leur permettre de profiter de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ;
2. élargissement du système de préférences généralisées (GSP) ;
3. établissement d'accords-cadres sur le commerce et l'investissement (ACCI) ;
4. établissement de traités bilatéraux d'investissement (TBI) ;
5. négociation d'accords de libre-échange (ALE) complets et
6. « fusion » finale de tous les ALE en une zone de libre échange du Moyen Orient⁹.

L'initiative MEFTA demandait en outre des États-Unis qu'ils apportent une assistance financière et technique aux pays concernés pour renforcer leurs capacités commerciales¹⁰.

Le présent article examine les questions suivantes :

- 1) une intervention extérieure dans le domaine des échanges, comme le proposait l'initiative MEFTA, conduira-t-elle à une plus grande intégration économique du monde arabe au régime commercial multilatéral ? et
- 2) la MEFTA peut-elle servir de catalyseur du développement du commerce et de l'investissement intrarégionaux ?¹¹.

La première partie de cet article présente un contexte historique des échanges et de la mondialisation dans le monde arabe et examine les parts historiquement faibles du commerce et de l'investissement mondiaux et intrarégionaux que l'on rencontre dans la région MOAN.

La deuxième partie de cet article présente une analyse détaillée de l'initiative MEFTA des États-Unis, y compris ses objectifs et ses composantes politiques.

La troisième partie analyse l'impact économique potentiel sur la région MOAN d'une intervention extérieure dans le domaine des échanges telle que l'adhésion à l'OMC et l'initiative MEFTA. Cette partie traite d'abord de l'impact potentiel de l'adhésion à l'OMC sur la région MOAN. Elle traite ensuite de l'impact économique potentiel de l'initiative MEFTA sur les échanges du monde arabe avec les États-Unis. Finalement elle traite la question de savoir si l'initiative MEFTA a le potentiel de stimuler un développement du commerce et de l'investissement intrarégionaux. Cet article conclut qu'une intervention extérieure dans le domaine des échanges, telle que l'adhésion à l'OMC et l'initiative MEFTA, offre à la région arabe une occasion à saisir pour mieux s'intégrer à l'économie mondiale. Alors que l'OMC fournit le forum du régime commercial multilatéral, la promesse de la MEFTA réside dans son potentiel d'encouragement au sein de la région arabe de réformes économiques et politiques susceptibles de déboucher en fin de compte sur un renforcement des liens commerciaux aussi bien internationaux qu'intrarégionaux.

Contexte historique :

Les ratios historiquement bas des échanges dans le monde arabe

Les forces de la mondialisation distancent le Moyen Orient

Comme le déclara succinctement Renato Ruggiero, ancien directeur général de l'OMC, « Une puissante confluence de forces anime la mondialisation¹² ». Certaines de ces forces reflètent les politiques gouvernementales et d'autres sont des forces qui semblent avoir leur propre vie. Depuis la fin de la Guerre froide, les forces de la mondialisation ont exercé une influence particulièrement spectaculaire et nombreux sont ceux qui se demandent pourquoi cette région n'a pas participé à la mondialisation au même degré qu'ailleurs¹³.

Au début des années 2000, les institutions internationales commencèrent à reconnaître que le Moyen Orient laissait dans une large mesure passer une occasion de croissance liée aux échanges¹⁴. D'après les statistiques des Nations Unies (ONU) pour cette période, « la part [du Moyen Orient] dans les exportations mondiales culmina à 12 pour cent en 1981 mais tomba à moins de 5 pour cent en

2001 ». Les échanges régionaux étaient particulièrement faibles et ne représentaient en 2001 que 8 pour cent du commerce total de la région comparé à presque 75 pour cent pour l'Europe et 50 pour cent pour l'Asie. Les statistiques de l'ONU révélèrent en outre que « le Moyen Orient n'attira que 0,7 pour cent du total des investissements étrangers directs pendant toutes les années 1990¹⁵ ».

Dans son rapport 2003 sur le développement dans la région MOAN, la Banque mondiale conclut que les pays de cette région étaient « entrés dans le nouveau millénaire avec un déficit significatif comparé à la plupart des autres régions du monde en termes d'intégration à l'économie mondiale¹⁶ ». Alors que le volume des échanges augmenta dans la plupart des régions du monde par rapport aux deux décennies précédentes, il baissa dans la région MOAN¹⁷. La part moyenne des échanges dans le PIB tomba de 100 pour cent en 1980 à 60 pour cent environ en 2000¹⁸. Les exportations régionales étaient dominées par le pétrole et « seuls quelques pays avaient établi des secteurs prospères en dehors de l'exportation de pétrole¹⁹ ».

La région MOAN n'attira en outre qu'une part négligeable (pas plus de 0,3 pour cent) des investissements étrangers directs dans le monde²⁰. Alors que de nombreux facteurs affectent le niveau des échanges, la Banque mondiale conclut que la région MOAN était, en termes de capacité d'accroître ses échanges, « défavorisée par un héritage de politiques commerciales et de taux de change protectionnistes²¹ ». La Banque mondiale conclut en outre que « la région [MOAN] conserva le niveau le plus élevé de protection tarifaire dans le monde en dehors de l'Asie du Sud, avec une moyenne de presque 19 pour cent²² ».

La région MOAN maintint des obstacles non tarifaires, tels que mesures de contrôle des prix, licences d'importation et contingents élevés²³. Plusieurs facteurs firent en outre monter le coût des transactions commerciales, y compris « les obstacles techniques aux échanges, les droits de douane et les procédures administratives, ainsi que des services de base tels que transports, logistique, services TIC [technologie de l'information et de la communication] et financement, coûteux et inefficaces²⁴ ».

Le commerce des pays arabes avec l'Europe et les États-Unis est faible

Une étude complète des échanges dans les pays arabes révèle « de nombreux indices montrant que ces pays commercent beaucoup moins que des pays d'autres régions du monde dont les revenus et la proximité géographique par rapport à leurs partenaires commerciaux sont comparables²⁵ ». Dans une communication présentée à la Banque mondiale, Jeffrey Nugent, professeur de science économique à l'University of Southern California utilisa une spécification de modèle gravitationnel et conclut que, au milieu des années 1990, les échanges commer-

ciaux du Moyen Orient restent en dessous de leur potentiel²⁶. Le professeur Nugent « obtint des résultats faisant apparaître des insuffisances dans les échanges avec l'Europe et les pays signataires de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), qu'il attribue à diverses causes, y compris les prix du pétrole, des barrières tarifaires élevées, des télécommunications médiocres, les contrôles des capitaux et des échanges et... des effets de détournement des échanges²⁷ ».

D'autres études employant une spécification de modèle gravitationnel conclurent également que presque tous les pays arabes étaient loin de réaliser leur potentiel d'exportations estimé à destination de l'Union européenne²⁸. Une de ces études examina les exportations de quinze pays arabes vers l'Europe et conclut que, en moyenne, elles étaient inférieures de 33,5 pour cent à ce qu'elles devraient être, en supposant que le comportement de ces pays à l'exportation à destination du marché de l'Union européenne est identique à celui de n'importe quel pays européen²⁹.

On arrive à la même conclusion en ce qui concerne les échanges des pays arabes avec les États-Unis. Une étude économique qui examina en 2005 les échanges bilatéraux de six pays de la région MOAN (Algérie, Tunisie, Maroc, Égypte, Jordanie et Syrie) avec les États-Unis conclut que ces pays « sous-exploitaient sérieusement leur potentiel d'échanges avec les États-Unis³⁰ ». L'étude conclut que, « en particulier... les États-Unis représentent un important marché inexploité pour la Jordanie, le Maroc, la Syrie et la Tunisie, alors que l'Algérie et l'Égypte exportent trop vers les États-Unis³¹ ».

Le commerce intrarégional reste faible

Plusieurs études menées en 2005 ont révélées que les pays arabes ne commercent pas assez entre eux. Une de ces études conclut que le commerce intrarégional entre les pays arabes était presque quatre fois inférieur aux prévisions³². Une autre étude utilisa un modèle gravitationnel dans lequel figuraient des facteurs politiques et institutionnels pour expliquer les déficits commerciaux de la région MOAN³³. Les chercheurs estimèrent le modèle « à l'aide de techniques de données longitudinales basées sur des données récemment recueillies auprès d'échantillons relatives aux flux d'échanges bilatéraux et sur les variables explicatives applicables pour plus de 150 pays et pour les années 1970, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995, 1997 et 2000³⁴ ». Cette étude confirma que les pays de la région MOAN ne commercent pas assez aussi bien au niveau intrarégional qu'avec les pays extérieurs à la région³⁵.

L'initiative américaine de zone de libre-échange au Moyen Orient

En 2003, sous l'administration Bush, les États-Unis proposèrent l'établissement d'une zone de libre-échange au Moyen Orient (MEFTA) devant entrer en vigueur en 2013³⁶. Dans le cadre de cette initiative, les États-Unis entameraient avec les pays de la région MOAN un processus par étapes conçu pour faciliter les relations commerciales avec les États-Unis³⁷. L'initiative MEFTA prévoyait que ces étapes conduiraient à la négociation d'accords complets bilatéraux de libre-échange entre les États-Unis et tous les pays de la région³⁸. Les États-Unis les combindraient ensuite en un seul accord général entre les États-Unis et la région dans son ensemble³⁹. Les sections suivantes présentent les origines du raisonnement derrière l'initiative MEFTA et l'approche des processus étape par étape.

Indicateurs des liens économiques américains au Moyen Orient

Les échanges des États-Unis avec le Moyen Orient représentent une part très faible du commerce extérieur américain total et ne représentaient en 2005 que 4,1 et 4,6 pour cent du total des exportations et importations respectivement des États-Unis⁴⁰. Ces chiffres faibles indiquent que, sur la base du seul poids économique, « le Moyen Orient n'est pas une région sur laquelle on s'attendrait normalement à voir les États-Unis se focaliser⁴¹ ». L'intérêt que présente pour ceux-ci l'initiative MEFTA n'est pas principalement de nature économique ; il reflète plutôt des « considérations de géopolitique et de sécurité » liées à la guerre des États-Unis contre le terrorisme et à la position stratégique du Moyen Orient en tant que fournisseur majeur de pétrole et de gaz naturel⁴². L'initiative MEFTA reflète également la perspective politique américaine d'après laquelle la région du Moyen Orient a besoin d'intégrer une composante économique à une stratégie d'ensemble visant à la résolution des nombreux conflits auxquels la région est confrontée⁴³.

Contexte de l'initiative de zone de libre-échange au Moyen Orient

Juste un an et demi après les attentats terroristes du 11 septembre 2001 contre le *World Trade Center*, l'administration Bush proposa l'initiative MEFTA dans le cadre d'un plan de lutte contre le terrorisme employant des mécanismes de politique commerciale conçus pour encourager la croissance économique et les réformes démocratiques dans la région⁴⁴. L'initiative MEFTA incorporait une idée qui faisait alors l'objet de débats à Washington, à savoir le recours au commerce comme outil de lutte contre le terrorisme. Par exemple, avant l'annonce de l'initiative MEFTA, l'analyste politique Edward Gresser soutint que le monde arabe avait représenté le « vide » dans le programme de l'administration Bush en

matière de commerce et que cela « sap[ait] au lieu d'appuy[er] la guerre contre le terrorisme⁴⁵ ». Gresser nota que la « crise économique affectant presque tous les états de la zone ouest du monde musulman » et que ces états avaient « vu leur part du commerce et de l'investissement internationaux s'écrouler depuis 1980⁴⁶ ». Cela eut pour résultat une « stagnation économique et une chute des revenus », ainsi que « le chômage, les tensions politiques et une attraction croissante pour les extrémistes religieux⁴⁷ ». Gresser soutint en outre qu'« une initiative stratégique à l'intention du monde musulman pourrait mettre fin à cette orientation ou au moins l'atténuer⁴⁸ ». Gresser appela à une initiative « analogue aux programmes offerts aujourd'hui à l'Amérique Centrale, aux pays andins et à l'Afrique » afin d'encourager « la croissance et la création et de réduire ainsi l'attraction du radicalisme et de l'intégrisme religieux⁴⁹ ».

Brink Lindsey, du CATO Institute, se prononça en faveur d'une initiative qui pourrait donner des résultats immédiats et compléterait la recherche par l'administration Bush d'accords de libre échange dont la négociation demande plus de temps⁵⁰. L'initiative à court terme que proposait Lindsey consistait en une législation qui accorderait « aux exportations de certains pays musulmans un accès temporaire sans droits de douane ni quota au marché américain⁵¹ ». Lindsey soutint que ce programme à plus court terme démontrerait l'« engagement [des États-Unis] vis-à-vis de la région, donnant par ce moyen un coup de pouce au processus plus long et laborieux de négociation d'accords de libre échange⁵² ».

Les objectifs politiques suggérés par Gresser et Lindsey furent plus tard repris à son compte par le *Rapport de la Commission sur le 11 septembre*, dans lequel figurait la recommandation suivante : « Une stratégie américaine d'ensemble d'opposition au terrorisme devrait inclure des politiques économiques encourageant le développement des sociétés plus ouvertes et les possibilités données aux gens d'améliorer les conditions de vie de leurs familles et les perspectives d'avenir de leurs enfants⁵³ ». En résumé, l'initiative MEFTA des États-Unis était fondée sur l'idée qu'une stimulation des économies de la région pourrait aider à atténuer la pauvreté, la faiblesse des institutions et la corruption qui étaient considérées comme rendant certains pays vulnérables aux réseaux terroristes⁵⁴.

Le 23 juin 2003, lors du Forum économique mondial réuni en Jordanie, le représentant du gouvernement des États-Unis pour le commerce extérieur, Robert Zoellick, donna plus de détails sur l'initiative MEFTA⁵⁵. En termes de conditions à remplir, l'initiative MEFTA de l'administration Bush est ouverte aux « pays pacifiques qui recherchent des relations commerciales accrues avec les États-Unis et... "tous les pays prêts à participer à la réforme et à la libéralisation économiques"⁵⁶ ».

L'ambassadeur Zoellick exposa les grandes lignes d'un processus en six étapes ou « feuille de route » pour les pays du Moyen Orient désireux de faire partie de la MEFTA⁵⁷. Ces six étapes étaient : 1) aide des États-Unis à l'adhésion à l'OMC ; 2) participation au GSP ; 3) signature d'ACCI ; 4) signature de TBI ; 5) signature d'ALE avec les États-Unis ; et finalement, « fusion... des ALE sous-régionaux en une [MEFTA] régionale historique⁵⁸ ». L'ambassadeur Zoellick indiqua également que « l'élément final » de l'initiative MEFTA incluait une assistance financière et technique des États-Unis, destinée à financer le renforcement des capacités commerciales de la région⁵⁹. Il était prévu que la MEFTA finirait par couvrir vingt pays du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord⁶⁰.

Les étapes de l'initiative de zone de libre échange au Moyen Orient

Accession à l'Organisation mondiale du commerce. La position des États-Unis est que les pays arabes qui se joignent au système de commerce mondial régleménté en adhérant à l'OMC seront mieux à même de profiter des avantages qu'offrent les marchés ouverts et la mondialisation⁶¹. Au début du nouveau millénaire, neuf pays de la région à laquelle s'adressait l'initiative MEFTA étaient membres de l'OMC : Bahreïn, Chypre, Égypte, Israël, Koweït, Maroc, Qatar, Tunisie et Émirats Arabes Unis (EAU). Au cours des sept dernières années, trois autres pays de la région ont adhéré à l'OMC : Jordanie, Oman et Arabie saoudite (voir table).

Table. Entités sous l'initiative MEFTA: progrès vers un accord de libre-échange bilatéral avec les États-Unis

Entité MEFTA	Membre OMC	GSP	ACCI	TBI	ALE
Moyen orient					
Bahreïn	1995	—	2002	2001	2006
Chypre	1995	—	—	—	—
Égypte	1995	Oui	1999	1992	— ^a
Bande de Gaza/ Cisjordanie	—	—	—	—	— ^a
Iran	En négociations	—	—	—	—
Irak	En négociations	Oui	2005	—	—
Israël	1995	—	Oui	Oui	1985
Jordanie	2000	Oui	Oui	2003	2001
Koweït	1995	—	2004	—	—
Liban	En négociations	Oui	2006	—	—
Oman	2000	Oui	2004	—	2006
Qatar	1996	—	2004	—	—

Table. Entités sous l'initiative MEFTA: progrès vers un accord de libre-échange bilatéral avec les États-Unis (continué)

Arabie saoudite	2005	—	2003	—	—
Syrie	—	—	—	—	—
EAU	1996	—	2004	—	En négociations
Yémen	En négociations ^b	Oui	2004	—	—
Afrique du nord					
Algérie	En négociations	Oui	2001	—	—
Libye	Observateur	—	—	—	—
Maroc	1995	—	Oui	1991	2006
Tunisie	1995	Oui	2002	1993	—

Source: données de WTO/Office of the US Trade Representative; adopté de BOLLE, Mary Jane, *Middle East Free Trade Area: Progress Report*, CRS Report for Congress, RL32638, Washington, DC : Congressional Research Service, 2006, p. 14, table 2, www.hsdl.org/?view&did=464705.

^aLes biens sont éligibles du profits du *US free-trade* sur l'amendement de 1996 au *United States-Israel Free Trade Area Implementation Act of 1985*, Public Law 104-234, 110 Statute 3058 (1996) (codifié comme amendement au 19 *United States Code* '2112 note [2000]) s'ils sont coproduits avec l'Israël, la Jordanie, ou l'Égypte dans une zone industrielle qualifiée en accord avec les règles d'exigences d'origine, ou entièrement produits au bande de Gaza/Cisjordanie.

^bLe consul général d'OMC a établi un groupe de travail pour examiner les exigences de Yémen concernant son adhésion en juillet 2000. La quatrième réunion du groupe de travail a eu lieu en novembre 2007, au cours de laquelle le gouvernement de Yémen a souligné sa détermination à remplir les conditions d'accèsion à l'OMC en 2008 pour devenir membre en 2009.

En avril 2000, la Jordanie devint le 136^e membre de l'OMC six ans après l'établissement d'un groupe de travail dans le cadre de l'Accord général sur les *General Agreement of Tariffs and Trade – GATT* (tarifs douaniers et le commerce), avec une assistance considérable des États-Unis⁶². L'adhésion de la Jordanie fut saluée comme un « événement historique » et « un tournant dans la poursuite du développement de l'économie jordanienne⁶³ ». En novembre 2000, le Sultanat d'Oman devint le 139^e membre de l'OMC à l'issue de négociations qui commencèrent en 1996⁶⁴. En décembre 2005, l'Arabie saoudite devint le 149^e membre de l'OMC après presque douze ans de négociations⁶⁵. L'adhésion de l'Arabie saoudite fut un événement historique pour l'OMC et fit venir à la « table multilatérale » le treizième exportateur et le vingt-troisième importateur⁶⁶. Compte tenu de sa position de producteur « décisif » d'énergie et de son manque de transparence, l'Arabie saoudite est peut-être l'État arabe le plus important à avoir adhéré à l'OMC. À l'exception de l'un d'entre eux, tous les autres pays que l'initiative MEFTA se proposait de couvrir (Algérie, Iran, Irak, Liban et Yémen) sont en cours de négociation de leur adhésion à l'OMC⁶⁷. La seule exception est la Libye, à laquelle a été accordé le statut d'observateur mais qui n'a pas encore entamé le processus d'adhésion⁶⁸.

En pratique, toutefois, l'adhésion à l'OMC demande des années et les États-Unis ont reconnu qu'elle ne constitue pas une réponse immédiate à leurs préoccupations de sécurité relatives au monde arabe⁶⁹. Comme le reconnut l'ancienne

représentante du gouvernement des États-Unis pour le commerce extérieur Charlene Barshefsky, des « programmes d'une nature plus immédiate » sont « cruciaux pour promouvoir la croissance de l'économie et de l'emploi dans la région [MOAN] afin d'offrir l'espoir à une population nombreuse possédant un niveau d'instruction relativement bon mais au chômage et de faire contrepoids à la croissance démographique⁷⁰ ». Barshefsky reconnut également le besoin d'une plus grande intégration économique dans la région en déclarant que « nous avons besoin du genre de secours qui peut aider ces pays à s'intégrer les uns aux autres⁷¹ ».

Poursuite du système généralisé de préférences. Dans le plan à court terme dans le cadre de l'initiative MEFTA figure la poursuite du GSP, qui permet l'entrée sans droits de douane sur le marché américain d'au moins 3.500 produits en provenance de 40 pays en voie de développement⁷². En 2006, seuls huit des vingt pays couverts par l'initiative MEFTA répondaient aux conditions requises pour bénéficier des avantages du GSP : Algérie, Égypte, Irak, Jordanie, Liban, Oman, Tunisie et Yémen⁷³.

Les dispositions relatives au GSP de la loi américaine sur le commerce de 1974 limitent également les préférences quant aux produits sur la base de la sensibilité aux importations⁷⁴. Les dispositions du GSP exclut expressément des préférences tarifaires certains textiles et vêtements, montres, chaussures, sacs à main, bagages, portefeuilles et serviettes, gants de travail et autres articles en cuir, produits en acier et en verre, et appareils électroniques⁷⁵. Ces produits représentent des catégories d'exportations importantes pour les pays couverts par l'initiative MEFTA et les importations dans le cadre du GSP ne représentent donc qu'une fraction réduite (0,2 pour cent pour 2005) de toutes les importations en provenance de cette région⁷⁶.

Accords-cadres sur le commerce et l'investissement. Les ACCI « établissent un cadre pour le développement des échanges et la résolution des litiges en suspens⁷⁷ ». Depuis l'annonce de l'initiative MEFTA en 2003, les États-Unis ont négocié de nouveaux ACCI avec huit pays : Irak, Koweït, Liban, Oman, Qatar, Arabie saoudite, EAU et Yémen (voir table ci-dessus)⁷⁸. Presque les trois quarts des entités de la MEFTA ont aujourd'hui des ACCI avec les États-Unis⁷⁹. Les six qui n'en ont pas signé sont Chypre, la Bande de Gaza et la Cisjordanie, l'Iran, la Libye et la Syrie (voir table ci-dessus)⁸⁰.

Traités bilatéraux d'investissement. « Les TBI obligent les gouvernements à traiter les investisseurs étrangers équitablement et à leur offrir des protections juridiques équivalentes à celles dont bénéficient les investisseurs nationaux. Les TBI rendent le climat des affaires d'un pays plus attrayant pour les entreprises américaines⁸¹ ». Depuis l'annonce de l'initiative MEFTA, les États-Unis et la Jordanie ont approuvé un TBI⁸². Les États-Unis ont désormais des TBI avec plus

d'un quart des entités MEFTA : Bahreïn, Égypte, Israël, Jordanie, Maroc et Tunisie (voir table ci-dessus)⁸³. Les entités suivantes de la MEFTA n'ont pas de TBI avec les États-Unis : Algérie, Chypre, Bande de Gaza et Cisjordanie, Iran, Irak, Koweït, Liban, Libye, Oman, Qatar, Arabie saoudite, Syrie, EAU et Yémen.

Accords de libre-échange. Depuis l'annonce de l'initiative MEFTA, les États-Unis ont signé des ALE avec Bahreïn, le Maroc et un est en cours de négociation avec les EAU⁸⁴. Des ALE étaient déjà en vigueur avec Israël et la Jordanie⁸⁵. Des questions ont surgi quant à l'efficacité de ces ALE et à la lumière de la réticence historique des pays de la région MOAN « à s'engager dans... des changements systémiques fondamentaux », un certain scepticisme est probablement de rigueur⁸⁶. Des questions ont également surgi quant aux avantages des ALE à la lumière des liens relativement modestes en matière de commerce et d'investissement entre les pays arabes et les États-Unis⁸⁷.

Bien qu'un certain scepticisme puisse être de rigueur, il est important de noter que les ALE avec Bahreïn, le Maroc et Oman sont particulièrement frappants à cause de leur « caractère approfondi et exhaustif⁸⁸ ». À la différence d'autres ALE, ces nouveaux accords exigent une libéralisation des échanges pour toutes les marchandises, y compris les produits agricoles, ainsi que de nombreux services et investissements directs étrangers⁸⁹. Le respect des exigences des ALE est imposé par des accords sur le règlement des différends s'appuyant sur la possibilité d'une suspension de concessions ou de préférences, le paiement de sanctions pécuniaires par les contrevenants, ou les deux⁹⁰.

Le « caractère approfondi » de ces ALE est significatif parce que, en dehors du Conseil de coopération du Golfe, la plupart des accords signés antérieurement par des pays arabes avec l'Union européenne et entre eux ne portaient généralement que sur les droits de douane et les quotas⁹¹. Bien que les droits de douanes aient été abaissés dans la région, les pays arabes « n'ont pas réussi... à résoudre efficacement les problèmes de barrières non tarifaires et de libéralisation des services et de l'investissement⁹² ».

Il y a de bonnes raisons de penser que la nature approfondie des ALE signés par les États-Unis dans la région MOAN donne aux états arabes une occasion unique de mettre en application des mesures politiques complémentaires, à la fois individuellement et collectivement⁹³. Par conséquent, « les espoirs qu'offrent les [ALE] ont leur source dans la capacité de se servir de ceux-ci pour stimuler l'accroissement des avantages économiques en améliorant les règles et les systèmes de réglementation intérieurs et en facilitant l'intégration au reste de la région et au monde⁹⁴ ».

La création d'une zone de libre-échange au Moyen Orient. Telle que décrite dans ses grandes lignes par l'ambassadeur Zoellick, l'initiative MEFTA pré-

voit la « fusion à long terme des ALE sous-régionaux en une zone régionale historique de libre-échange au Moyen Orient⁹⁵ ». La difficulté de l'établissement en fin de compte d'une MEFTA a été reconnue⁹⁶. En outre l'ambassadeur Zoellick observa à l'époque qu'une MEFTA « ne sera pas créée en un mois, un an ni même cinq ans mais [que] l'Amérique a pris un engagement à long terme via une stratégie de progrès pas à pas qui aidera les pays à bâtir des économies libres et dynamiques, et à améliorer le niveau de vie de tous⁹⁷ ».

L'élément final de l'initiative MEFTA tel que le fit remarquer l'ambassadeur Zoellick est « l'apport [par les États-Unis] d'une assistance financière et technique devant aider les pays à développer leur capacité de participer à des négociations, de faire appliquer des accords commerciaux et de bâtir les infrastructures juridique et d'entreprise leur permettant de profiter des avantages qu'offrent des marchés ouverts⁹⁸ ». Pour renforcer les capacités commerciales dans le cadre de l'initiative MEFTA, « l'initiative de partenariat avec le Moyen Orient [« MEPI »] aidera à cibler un financement annuel de plus d'un milliard de dollars fournis par divers organismes publics américains et encouragera les partenariats avec des organismes et entreprises privés qui encouragent le développement⁹⁹ ». La MEPI « vise également à améliorer les possibilités d'éducation, à renforcer la société civile et la règle de droit, et à soutenir les petites entreprises¹⁰⁰ ». La MEPI reçut un financement estimé à 294 millions de dollars entre les exercices 2002 et 2005¹⁰¹. Pour 2005, le financement total par les États-Unis du renforcement des capacités commerciales fut de 1,3 milliard de dollars, dont 236 millions, soit 18 pour cent, destinés à des pays du Moyen Orient¹⁰².

L'impact économique de l'intervention commerciale extérieure

Comme l'observe le rapport *Economic Developments and Prospects* (Développements et perspectives économiques) 2007 de la Banque mondiale à propos de la région MOAN, « le rapport entre l'ouverture et la croissance du commerce international et du revenu est presque axiomatique... les économies plus ouvertes au commerce international connaissent des taux supérieurs de croissance économique résultant à la fois de niveaux d'investissement plus élevés et de gains de productivité soutenus¹⁰³ ». Ce qui est peut-être d'une plus grande importance pour le monde arabe est l'avantage accessoire que représente la possibilité pour une plus grande ouverture de « stimuler le programme général de réformes¹⁰⁴ ». Les pays de la région couverte par l'initiative MEFTA ont depuis plusieurs années lancé diverses réformes commerciales conçues « pour libéraliser leurs régimes commerciaux et éliminer les nombreux obstacles existants à un accroissement des échanges¹⁰⁵ ».

L'impact de l'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce

Depuis le début du nouveau millénaire, trois pays de la région MOAN ont adhéré à l'OMC : Jordanie, Oman et Arabie saoudite¹⁰⁶. À la suite de cette adhésion à l'OMC, les pays de la région MOAN ont dans leur ensemble accompli des progrès considérables en termes d'abaissement des droits de douane depuis le début de la décennie¹⁰⁷. La Jordanie, en particulier, a pris des engagements significatifs en matière de réformes comme condition de son adhésion à l'OMC en 2000 et de la mise en application de l'ALE avec les États-Unis en 2001¹⁰⁸. Les droits de douane baissèrent de moitié environ, passant d'une moyenne de 23 pour cent en 2000 à moins de 12 pour cent en 2005¹⁰⁹.

Le membre arabe plus récent de l'OMC est l'Arabie saoudite qui fut admise en 2005¹¹⁰. Afin de satisfaire les exigences de l'OMC, l'Arabie saoudite révisa un grand nombre de ses politiques commerciales protectionnistes, en particulier dans les domaines des licences d'importation, de la valeur en douane et des droits de douane, des normes et règlements techniques et de la législation en matière de droits de propriété intellectuelle et d'enregistrement des brevets¹¹¹.

Comparée au reste du monde, la réforme des droits de douane effectuée par les pays de la région MOAN depuis 2000 a été plus poussée que dans toute région autre que l'Europe et l'Asie centrale, ce qui classe ces pays dans les premiers 62 pourcentage des pays du monde¹¹². Malgré les progrès accomplis par les pays de la région MOAN dans l'OMC, les récents rapports de celle-ci indiquent que d'autres réformes structurelles sont nécessaires¹¹³. Par exemple, en 2006, l'OMC procéda à son tout premier examen de la politique commerciale des EAU¹¹⁴. Cet examen fit apparaître que l'économie généralement libérale de ceux-ci avait connu une croissance annuelle moyenne de six pour cent au cours de la décennie précédente et de neuf pour cent entre 2003 et 2005¹¹⁵. Malgré une certaine diversification, toutefois, les EAU continuent de dépendre des exportations de pétrole brut et de gaz naturel, qui représentaient une part considérable de leur revenu national¹¹⁶. Le secrétariat de l'OMC observa que les « entraves intérieures aux échanges, qui résultent dans une large mesure de l'absence d'une politique de la concurrence, de faiblesses institutionnelles et de restrictions imposées à une participation étrangère dans l'économie, sont des obstacles aux affaires dans les EAU et empêchent la diversification de s'étendre au secteur des services, qui est en train de rapidement devenir une priorité stratégique¹¹⁷ ».

L'impact potentiel de l'initiative de zone de libre-échange au Moyen Orient sur le commerce des pays arabes avec les États-Unis

La valeur relativement faible des échanges bilatéraux entre les pays arabes et les États-Unis signifie que l'impact économique de la MEFTA sera marginal. Dans la mesure où les États-Unis ont imposé historiquement des droits de douane très faibles sur les importations en provenance des pays arabes (juste au-dessus de 0,5 pour cent en 2003), il est douteux que la MEFTA fera augmenter de façon significative les exportations des pays arabes vers les États-Unis¹¹⁸. Le résultat le plus probable de baisses de droits de douane dans le cadre de la MEFTA sera plutôt une augmentation des importations en provenance des États-Unis¹¹⁹.

Une focalisation exclusive sur les effets d'une élimination des droits de douane frappant les marchandises fait toutefois courir le risque d'une sérieuse minimisation de l'impact des accords signés dans le cadre de la MEFTA, des ALE en particulier. Certains soutiennent que « les effets d'une réduction des barrières non tarifaires et de la libéralisation des échanges et de l'investissement étranger dans le secteur des services ne doivent pas être ignorés », et que « des simulations portant sur ces effets supplémentaires suggèrent qu'ils pourraient être significatifs¹²⁰ ». Par exemple, des estimations relatives à la Tunisie et à l'Égypte indiquent qu'une « libéralisation de l'investissement étranger dans le secteur des services étendue à tous les partenaires pourrait accroître le bien-être de l'équivalent de presque dix pour cent du PIB¹²¹ ».

Les modèles de simulation supposent souvent que la structure des échanges reste la même, ce qui peut conduire à des résultats trompeurs¹²². Par exemple, l'analyse par la Commission du commerce international de l'ALE entre les États-Unis et la Jordanie ignore complètement l'explosion des exportations jordaniennes de vêtements vers les États-Unis à la suite des concessions commerciales spéciales que ceux-ci accordèrent à la Jordanie¹²³. L'ALE entre ces deux pays fournit d'ailleurs des indications précieuses sur l'impact que des relations commerciales et d'investissement plus étroites peuvent avoir sur le développement économique. À la suite des divers accords commerciaux passés entre les États-Unis et la Jordanie, les exportations de cette dernière vers les premiers « passèrent de 13 millions de dollars en 1999 à 412 millions en 2002, contribuèrent à la création directe de plus de 30.000 emplois nouveaux et attirèrent plus de 200 millions de dollars d'investissements nouveaux de la part de 11 pays différents¹²⁴ ». Les données plus récentes sont encore plus impressionnantes : « Les exportations jordaniennes à destination des États-Unis sont passées de 72,8 millions de dollars en 2000 au chiffre étonnant de 1.267 milliard en 2005¹²⁵... ».

Les données générales sur le commerce suggèrent également que les échanges commerciaux entre les États-Unis et la région MOAN ont augmenté depuis l'annonce de l'initiative MEFTA : « Entre la fin de 2002 et celle de 2005... les exportations américaines vers les pays [de la région MOAN] augmentèrent de 56 pour cent, alors que les importations en provenance de ces pays ont presque doublées¹²⁶ ». Les importations américaines en provenance de la région MOAN qui augmentèrent le plus furent celles du pétrole et du gaz naturel¹²⁷. Les importations de produits manufacturés minéraux non métalliques, de produits médicaux et pharmaceutiques et de produits chimiques organiques augmentèrent elles aussi¹²⁸. Parmi les marchandises qui contribuent puissamment à la croissance des exportations américaines à destination de la région MOAN figurent le matériel de transport, les véhicules routiers, les machines électriques et autres, les produits manufacturés minéraux non métalliques, le matériel de télécommunications et les instruments scientifiques¹²⁹.

L'initiative de zone de libre-échange au Moyen Orient peut conduire à un développement des échanges intrarégionaux

Selon l'administration Bush, l'initiative MEFTA à six étapes visait à atteindre les objectifs politiques, économiques et humanitaires permettant d'aider les pays du Moyen Orient à devenir des « partenaires commerciaux durables ». « On espère que chacune des étapes successives qui intervient dans la négociation des ACCI, des TBI et des ALE pourra aider à provoquer des changements internes dans la législation et la réglementation des différents pays¹³⁰ ». L'un des objectifs déclarés de l'initiative MEFTA était également d'encourager les échanges intrarégionaux¹³¹. Avant l'annonce de cette initiative, ces échanges ne représentaient que huit pour cent du commerce total dans la région¹³². Les États-Unis avaient l'intention de « focaliser leurs efforts sur l'augmentation de ce chiffre », notant que « des liens régionaux solides conduisent souvent à une rapide expansion des flux commerciaux et de la croissance économique¹³³ ». Les États-Unis espéraient et prévoyaient ainsi que, au fur et à mesure que leurs échanges et liens bilatéraux se développeraient dans la région, « le commerce *parmi* les pays de la région se développe[rait] et s'élargi[rait] lui aussi¹³⁴ » [souligné dans l'original].

Les pays arabes qui ont signé des accords avec les États-Unis devraient saisir la chance de renforcer l'intégration régionale arabe en faisant profiter l'un l'autre des dispositions et de la couverture de l'initiative MEFTA. Ils devraient également utiliser ces accords pour promouvoir la libéralisation des échanges et des investissements avec d'autres partenaires commerciaux. Si les dispositions de l'initiative MEFTA s'étendent à toute la région, on a des chances d'assister à un développement substantiel des échanges intrarégionaux. On ne sait pas bien à ce stade

si les pays arabes appliqueront les dispositions de l'initiative MEFTA au sein de la région et si le développement potentiel des échanges intrarégionaux dans le cadre de l'initiative MEFTA se matérialisera.

Conclusion

Le monde arabe a connu des taux de croissance spectaculaires lors des quatre dernières années. Même si les prix élevés du pétrole ont encouragé cette croissance, il ne fait aucun doute que l'intensification des relations commerciales internationales y a également contribué. Lorsque l'initiative MEFTA fut annoncée en 2003, son objectif déclaré était de mener le plan à bien en dix ans, soit en 2013. Il s'agissait alors d'un objectif ambitieux et les États-Unis ont indiqué récemment que l'objectif général de l'initiative « n'était pas de respecter les délais mais d'encourager le processus de réforme dans la région¹³⁵ ». Les spécialistes s'accordent généralement à considérer l'initiative MEFTA comme un pas dans la bonne direction et sa nature approfondie comme une occasion dynamique pour les pays arabes de mettre en œuvre des réformes économiques qui permettront à la région de mieux s'intégrer au régime des échanges multilatéraux. Il reste à voir si les pays de la région MOAN continueront de faire avancer le processus de réforme mais il est évident que les pays arabes qui n'embrassent pas les changements nécessaires pour être compétitifs dans la nouvelle économie mondiale « risqueront d'être laissés pour compte ».

Notes

1. Voir LAWRENCE, Robert Z., *A US–Middle East Trade Agreement: A Circle of Opportunity?*, Washington, DC : Peterson Institute for International Economics, 2006, pp. 28–29.

2. *Id.*, pp. 29–30, table 2.2. « Entre 1980 et 2004, le commerce mondial des biens et services au pourcentage du PIB a augmenté de 32 pour cent » *Id.*, p. 29. Cependant, les ratios de commerces dans la région arabe en 2004 étaient les mêmes que ceux de 1980 ; dans quelques cas, ils avaient baissés. *Id.*, p. 30, table 2.2.

3. Banque mondiale, Moyen orient et la région d'Afrique du nord, *2007 Economic Developments and Prospects: Job Creation in an Era of High Growth*, Washington, DC : World Bank, 2007, p. 74, http://sitere-sources.worldbank.org/INTMENA/Resources/EDP_2007_REPORT_Aug7.pdf.

4. Banque mondiale, *MENA Development Report: Trade, Investment, and Development in the Middle East and North Africa; Engaging with the World*, Washington, DC : World Bank, 2003, p. 92, www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/10/03/000094946_03092504152661/Rendered/PDF/multi0page.pdf.

5. *Id.*, p. xv (décrivant « pourquoi engager avec le monde est si important pour la région arabe ») ; LAWRENCE, *US–Middle East Trade Agreement*, p. 1 ; et NAIMI, Ali, ministre saoudien de petrol, « Globalization and the Future of the Oil Market » (communiqué au *World Affairs Council of Northern California* et *Council*

on Foreign Relations au Banker's Club of San Francisco, 23 mai 2005), in *Middle East Economic Survey* 48, no. 22, 30 mai 2005.

6. NAIMI, « *Globalization* ».

7. Voir BOLLE, Mary Jane, *Middle East Free Trade Area: Progress Report*, CRS Report for Congress, RL32638, Washington, DC : Congressional Research Service, 2006, p. 1, www.hsdl.org/?view&did=464705 ; et « *Middle East Free Trade Area Initiative: U.S. Regional Plan to Spur Economic Growth* », Bureau du représentant du Commerce aux États-Unis, mars 2004, www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/archives/2004/march/middle-east-free-trade-initiative-us-regional-

8. BOLLE, *Middle East Free Trade Area* ; et « *Plan to Spur Economic Growth* ».

9. ZOELLICK, Robert B., « Global Trade and the Middle East » (discours au *World Economic Forum*, mer Morte, Jordanie, 23 juin 2003), www.ustr.gov/archive/Document_Library/USTR_Speeches/2003/Global_Trade_the_Middle_East.html.

10. Voir *Id.* Les États-Unis « aideraient les pays à développer leur capacité de prendre part à des négociations, de mettre en application des accords commerciaux et de bâtir l'infrastructure juridique et d'entreprise qui leur permettrait de profiter des avantages qu'offrent les marchés ouverts ». *Id.* Voir aussi BOLLE, *Middle East Free Trade Area*, p. 9 (indiquant que « la phase finale du plan de l'administration Bush est le renforcement des capacités commerciales pour aider les pays à profiter au maximum des avantages qu'offrent les marchés ouverts... »).

11. Cet article fut présenté à l'origine lors d'une conférence économique intitulée Conférence internationale sur la mondialisation, les réformes économiques, l'aide et la démocratie dans le monde arabe, réunie à l'occasion du Forum sur la pensée arabe à Amman, Jordanie, les 3 et 4 février 2008.

12. KENNEDY, Tim, « Experts Assess Saudi Arabia's Effort to Join the World Trade Organization », *Washington Times* (rapport international exclusif), 22 septembre 2000, www.internationalspecialreports.com/middleeast/00/saudi-arabia/6.html.

13. LAWRENCE, *US-Middle East Trade Agreement*, pp. 27-28.

14. WAYNE, E. Anthony, secrétaire adjoint aux Affaires économiques et Commerciales, « Creating Free and Dynamic Economies in the Arab World » (remarques aux *International Arab Banking Summit*, Montréal, Canada, 25 juin 2003), <http://2001-2009.state.gov/e/eeb/rls/rm/2003/21945.htm>.

15. *Id.*

16. Banque mondiale, Moyen orient et la région d'Afrique du nord, *2007 Economic Developments and Prospects*, p. 73.

17. *Id.*

18. *Id.*

19. *Id.*

20. *Id.*, p. 74.

21. *Id.*

22. *Id.*

23. *Id.*

24. *Id.*, pp. 74-75.

25. LAWRENCE, *US-Middle East Trade Agreement*, p. 29.

26. Alors qu'un examen détaillé de l'économie internationale sort du cadre de cette étude, « le modèle gravitationnel du commerce prédit que le volume des échanges entre deux pays quelconques présente une corrélation positive avec la taille de leurs économies (mesurée habituellement par le PIB) et est inversement proportionnel aux coûts des échanges entre eux ». PIERMARTINI, Roberta et TEH, Robert, *Demystifying Modelling Methods for Trade Policy*, WTO Discussion Papers no. 10, Genève, Suisse : World Trade Organization, 2005, p. 37, www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers10_e.pdf.

27. LAWRENCE, *US-Middle East Trade Agreement*, p. 29.

28. *Id.*, p. 31.

29. *Id.*

30. *Id.*, pp. 31-33.

31. *Id.*, p. 33.

32. *Id.*

33. MINIESY, Rania S. et NUGENT, Jeffrey B., « *Explaining the Trade Shortfalls of the MENA Region* » (papier non-publié présenté au MEEA-ECOMOD Conference : Middle Eastern and North African Economies : Past Perspectives and Future Challenges, Free University of Brussels, 2–4 juin 2005), www.ecomod.net/sites/default/files/document-conference/ecomod2005-mena/Nugent.doc.

34. *Id.* Un « ensemble de données longitudinales est un ensemble qui suit un échantillon donné au fil du temps et permet ainsi de multiples observations sur chaque membre de l'échantillon ». HSIAO, Cheng, *Analysis of Panel Data*, 2nd ed., Cambridge : Cambridge University Press, 2003, p. 1. Voir en général ARELLANO, Manuel, *Panel Data Econometrics*, Oxford : Oxford University Press, 2003 (indiquant que l'économétrie des données longitudinales utilise à la fois des séries chronologiques et des ensembles de données transversales qui offrent des observations répétées au fil du temps pour les mêmes acteurs tels que travailleurs, ménages, entreprises, industries, régions ou pays). De nombreuses variables furent utilisées parmi lesquelles, entre de nombreuses autres, le PIB, les échanges bilatéraux entre pays, la distance séparant les pays et la taille de ceux-ci. Voir NUGENT, Jeffrey B., « *Why Does MENA Trade So Little?* » (papier non-publié présenté au Middle East Region Group at the World Bank, 30 août 2002), pp. 14–15, <http://siteresources.worldbank.org/INTMNAREGTOPTRADE/Resources/Nugent.pdf>.

35. MINIESY et NUGENT, « *Explaining the Trade Shortfalls* ».

36. BOLLE, *Middle East Free Trade Area*.

37. LAWRENCE, *US–Middle East Trade Agreement*, p. 2.

38. *Id.*

39. *Id.*

40. BOLLE, *Middle East Free Trade Area*, p. 4.

41. LAWRENCE, *US–Middle East Trade Agreement*, p. 4.

42. *Id.*, p. 5 ; et BOLLE, *Middle East Free Trade Area*, p. 4.

43. BOLLE, *Middle East Free Trade Area*, pp. 1–2 ; et LAWRENCE, *US–Middle East Trade Agreement*, pp. 2–3.

44. BOLLE, *Middle East Free Trade Area*.

45. GRESSER, Edward, *Blank Spot on the Map: How Trade Policy Is Working against the War on Terror*, rapport politique, Washington, DC : Progressive Policy Institute, février 2003, p. 1, www.dlc.org/documents/Muslim_Trade_0203.pdf.

46. *Id.*

47. *Id.*

48. *Id.*

49. *Id.*

50. LINDSEY, Brink, *The Trade Front: Combating Terrorism with Open Markets*, Trade Policy Analysis no. 24, Washington, DC : Cato Institute, 5 août 2003, p. 3, www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/tpa-024.pdf. Le CATO Institute est une fondation à but non lucratif de recherche en politique publique.

51. *Id.*

52. *Id.*

53. Commission nationale des attentats terroristes avec les États-Unis pour cible, *The 9-11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*, New York : Norton, 2004, p. 379.

54. LINDSEY, *Trade Front*, p. 2.

55. ZOELLICK, « *Global Trade and the Middle East* ».

56. BOLLE, *Middle East Free Trade Area*, 9.

57. Zoellick, « *Global Trade and the Middle East* ».

58. Le GSP est « un programme conçu pour promouvoir la croissance économique dans le monde en voie de développement [et] qui permet l'entrée préférentielle en franchise de plus de 4650 produits en provenance de 143 pays et territoires désignés comme bénéficiaires ». « Generalized System of Preferences (GSP) »,

Bureau du représentant du Commerce aux États-Unis, consulté le 3 avril 2013, www.ustr.gov/trade-topics/trade-development/preference-programs/generalized-system-preference-gsp. Voir aussi ZOELLICK, « *Global Trade and the Middle East* ».

59. ZOELLICK, « *Global Trade and the Middle East* ».

60. Les pays au Moyen Orient sont les suivants : Bahreïn, Chypre, Égypte, Bande de Gaza/Cisjordanie, Iran, Irak, Israël, Jordanie, Koweït, Liban, Oman, Qatar, Arabie saoudite, Syrie, Émirats arabes unis (EAU) et Yémen. Les pays à l'Afrique du nord sont les suivants : Algérie, Libye, Maroc et Tunisie. BOLLE, *Middle East Free Trade Area*, p. 14, table 2.

61. Bureau des affaires Publics, département d'État, *Middle East Free Trade Area Initiative*, 2006, www.state.gov/documents/organization/68344.pdf.

62. « *Jordan Becomes 136th Member of the WTO* », énoncé de la presse, World Trade Organization, 11 avril 2000, www.wto.org/english/news_e/pres00_e/pr174_e.htm « Le groupe de travail sur l'adhésion de la Jordanie au GATT/WATO fut établi dans le cadre du GATT en 1994 et transformé en groupe de travail de l'OMC en 1995 ». *Id.* Voir aussi US Agency for International Development (USAID), USAID en Jordanie, consulté le 23 avril 2008, www.usaidjordan.org/aboutus_subsub.cfm?id=71§ion=history. « L'USAID coopéra étroitement avec son homologue jordanienne pour aider à faciliter l'adhésion de la Jordanie à l'Organisation du commerce mondial (OMC) et la mise en œuvre des réformes politiques nécessaires ».

63. « *Jordan Becomes 136th Member of the WTO* » (citant le docteur M. Halaïqah, chef négociateur et Secrétaire général du ministère de l'industrie et du commerce de Jordanie lors de la réunion du Conseil général).

64. « *WTO's General Council Approves Accession of Oman* », énoncé de la presse, World Trade Organization, 10 octobre 2000, www.wto.org/english/news_e/pres00_e/pr194_e.htm. (rapportant que le Sultanat d'Oman deviendra le 139e membre de la MITO le 9 novembre 2000).

65. « *WTO General Council Successfully Adopts Saudi Arabia's Terms of Accession* », énoncé de la presse, World Trade Organization, 11 novembre 2005, www.wto.org/english/news_e/pres05_e/pr420_e.htm. (indiquant que l'Arabie saoudite avait négocié son adhésion à l'OMC depuis 1993).

66. « *Welcoming Address by the Director-General to the Kingdom of Saudi Arabia* », article, World Trade Organization, 11 novembre 2005, www.wto.org/english/news_e/news05_e/stat_lamy_11nov05_e.htm.

67. « *Members and Observers* », World Trade Organization, 27 juillet 2007, www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm. (donnant une liste des pays membres de l'OMC avec leurs dates d'adhésion).

68. « *Libya Given Green Light to Negotiate WTO Membership* », article, World Trade Organization, 28 juillet 2004, www.wto.org/english/news_e/news04_e/libya_stat_27july04_e.htm. La Libye posa sa candidature à l'OMC en décembre 2001 et le Conseil général de la WATO accepta d'établir un groupe de travail pour examiner la candidature de la Libye le 27 juillet 2004. *Id.* « En tant que pays candidat, la Libye [est également] un observateur auprès de l'OMC pendant la négociation sur son adhésion ». *Id.*

69. La région arabe se compose des pays suivants : Bahreïn, Chypre, Égypte, Bande de Gaza/Cisjordanie, Iran, Irak, Israël, Jordanie, Koweït, Liban, Oman, Qatar, Arabie saoudite, Syrie, EAU et Yémen. BOLLE, *Middle East Free Trade Area*, p. 14, table 2.

70. « *Analysis: US-Middle East Free Trade Zone* », diffusion de National Public Radio, 3 juin 2003, www.npr.org/programs/totn/transcripts/2003/jun/030603.barsh.html. (expliquant que les États-Unis ont créé un programme d'entrée en franchise de produits jordaniens et israéliens, et négocié un ALE avec la Jordanie pour l'aider à adhérer à l'OMC).

71. *Id.*

72. BOLLE, *Middle East Free Trade Area*, p. 7.

73. *Id.* « GSP limite la participation des pays sur la base : a) du revenu par habitant et b) de la participation à l'organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) ». *Id.*

74. Voir 19 *United States Code*, secs. 2101-495 (2000). Voir sec. 2461 (qui investit le président de l'autorité d'« accorder un traitement de franchise pour tout article répondant aux conditions requises en provenance de tout pays bénéficiaire en voie de développement », en tenant compte de divers facteurs). La sensibilité aux importations se réfère à la « vulnérabilité d'une industrie nationale au préjudice causé par la concurrence

étrangère ». (souligné dans l'original). « *Glossary* », Institute for Trade and Commercial Diplomacy, 2004, www.itcdonline.com/introduction/glossary1_ghij.html.

75. BOLLE, *Middle East Free Trade Area*, pp. 7-12.

76. *Id.*

77. ZOELLICK, Robert B., « *A Return to the Cradle of Free Trade* », Bureau du représentant du Commerce aux États-Unis, 23 juin 2003, www.ustr.gov/archive/Document_Library/Op-eds/2003/A_Return_to_the_Cradle_of_Free_Trade.html.

78. « *Trade & Investment Framework Agreements* », Bureau du représentant du Commerce aux États-Unis, consulté le 6 avril 2008, www.ustr.gov/Trade_Agreements/TIFA/Section_Index.html. Cette liste omet par erreur Oman, qui signa un ALE avec les États-Unis le 7 juillet 2004. Voir « *United States and Oman Sign Trade and Investment Framework Agreement* », énoncé de la presse, Bureau du représentant du Commerce aux États-Unis, 7 juillet 2004, www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/archives/2004/july/united-states-and-oman-sign-trade-and-invest.

79. BOLLE, *Middle East Free Trade Area*, p. 10. Des ACCI étaient déjà en place (avant 2003) avec Bahreïn, l'Égypte, la Jordanie, Israël, l'Algérie, le Maroc et la Tunisie. Voir *Id.* p. 10, p. 15, tableau 2.

80. *Id.*, p. 14, table 2.

81. *Id.*, p. 8.

82. *Id.*, p. 10.

83. *Id.*

84. *Id.* Les États-Unis et les EAU entamèrent des négociations en mars 2005. Voir « *Plan to Spur Economic Growth* ».

85. BOLLE, *Middle East Free Trade Area*, p. 10.

86. LAWRENCE, Robert Z., *Recent US Free Trade Initiatives in the Middle East: Opportunities but No Guarantees*, Faculty Research Working Paper Series no. RWP06-050, Cambridge, MA : John F. Kennedy School of Government, Harvard University, décembre 2006, p. 3, www.iie.com/publications/papers/lawrence1206.pdf.

87. *Id.*

88. *Id.*, p. 4.

89. *Id.*

90. *Id.*, p. 4, p. 19.

91. *Id.*, pp. 4-5

92. *Id.*, p. 5.

93. *Id.* Parmi quelques mesures politiques suggérées par Lawrence figurent les suivantes : réformes intérieures visant à améliorer l'environnement réglementaire pour les entreprises ; plus grande transparence réglementaire ; améliorations des régimes douaniers ; meilleure protection de la propriété intellectuelle. *Id.* p. 23.

94. *Id.*, p. 5.

95. ZOELLICK, « *Global Trade and the Middle East* ».

96. LAWRENCE, *US-Middle East Trade Agreement*, p. 19 (qui fait observer que « même en laissant de côté les problèmes politiques évidents que pose la réalisation d'une MEFTA unique qui englobe Israël et tous les pays arabes, cette réalisation, pour être complète, se heurte à de nombreuses barrières institutionnelles »). Voir également *Id.* pp. 55-77, pour un examen plus détaillé des questions liées à la création d'une MEFTA unique.

97. ZOELLICK, « *Global Trade and the Middle East* ».

98. *Id.* Il convient de noter que, pour une raison quelconque, Bolle et Lawrence traitent tous deux le renforcement des capacités commerciales comme la sixième étape, alors que, dans son discours, l'ambassadeur Zoellick l'identifia comme un « élément », pas comme une étape. Voir BOLLE, *Middle East Free Trade Area*, p. 9 ; et LAWRENCE, *US-Middle East Trade Agreement*, p. 2.

99. ZOELLICK, « *Global Trade and the Middle East* ». La MEPI est le programme de renforcement des capacités commerciales qu'utilise l'initiative MEFTA. Voir *Id.*

100. BOLLE, *Middle East Free Trade Area*, p. 9.

101. *Id.*

102. *Id.*

103. Banque mondiale, Moyen orient et la région d'Afrique du nord, *2007 Economic Developments and Prospects*, p. 73.

104. *Id.*

105. *Id.*, p. 75. Par exemple, d'autres pays de la région MOAN (Jordanie, Oman et Arabie saoudite) ont adhéré à l'OMC et de nombreux accords commerciaux bilatéraux et régionaux sont entrés en vigueur dans la région. *Id.* À la suite des divers accords commerciaux, les pays de la région MOAN ont fait des progrès significatifs dans le domaine de l'abaissement des droits de douane. *Id.*

106. *Id.*

107. *Id.*

108. *Id.*

109. *Id.*

110. *Id.*, p. 76.

111. *Id.*

112. *Id.*, p. 77.

113. « *A Generally Liberal Economy Whose Performance Could Further Improve with Structural Reform* », énoncé de la presse, World Trade Organization, 24 et 26 avril 2006, www.wto.org/english/tratop_e/tptr_e/tp263_e.htm.

114. *Id.* « Les réexamens des politiques commerciales sont un exercice, convenu dans le cadre des accords sous les auspices de l'OMC, dans lequel les politiques commerciales et apparentées des pays membres sont examinées et évaluées à intervalles réguliers ». *Id.*

115. *Id.*

116. *Id.*

117. *Id.*

118. LAWRENCE, *US–Middle East Trade Agreement*, p. 106 ; et LAWRENCE, *Recent US Free Trade Initiatives*, p. 16.

119. LAWRENCE, *Recent US Free Trade Initiatives*, p. 16.

120. *Id.*

121. *Id.*

122. *Id.*

123. *Id.*, p. 17.

124. WAYNE, « *Creating Free and Dynamic Economies* ».

125. LAWRENCE, *Recent US Free Trade Initiatives*, p. 17.

126. BOLLE, *Middle East Free Trade Area*, p. 6.

127. *Id.* Pendant cette période, les prix du pétrole et du gaz naturel et le volume commercialisé augmentèrent, ce qui affecta les importations. *Id.*

128. *Id.*, pp. 6-7.

129. *Id.*, p. 7.

130. *Id.* p. 10 (citant la transcription de la conférence de presse téléphonique d'information sur la proposition de zone de libre-échange au Moyen Orient annoncée par le président Bush, le 9 mai 2003).

131. WAYNE, « *Creating Free and Dynamic Economies* ».

132. *Id.*

133. *Id.*

134. *Id.*

135. YERKEY, Gary G., « Bush's Plan to Create Mideast Free Trade Area by 2013 Could Take Off This Year », *International Trade Reporter* 23, 19 janvier 2006, p. 103.

Le modèle afghan dix ans après

Une pertinence intacte

COLONEL GÉRAUD LABORIE*

Le 10 novembre 2001, les forces de l'Alliance du Nord capturaient Mazar-e-Charif, précipitant ainsi la chute du régime des Talibans un mois plus tard. À l'occasion de cette première victoire importante depuis le déclenchement de l'opération *Enduring Freedom*, le monde entier découvrait les images de combattants occidentaux à cheval au sein de la cavalerie du général Dostum. Ce témoignage de l'implication de forces spéciales aux côtés de l'Alliance du Nord soutenue par la puissance aérienne de la coalition allait donner naissance un an plus tard au concept de « modèle afghan », théorisé et popularisé par Stephen Biddle, chercheur de l'US Army War College¹.

Dix ans après sa naissance, quel est l'héritage du modèle afghan ? A-t-il été appliqué sur d'autres théâtres d'opération ? Est-il toujours pertinent dans le cadre de futurs conflits ?

Pour répondre à ces questions, il est nécessaire de revenir sur la genèse du modèle et sur sa première utilisation en Afghanistan, pour en comprendre les grands principes. L'étude des conflits récents montre que le modèle a également été employé dans le nord de l'Irak lors de l'opération *Iraki Freedom* en 2003, avant de refaire son apparition en Libye durant l'opération *Unified Protector*. Ces trois exemples permettent d'en définir précisément les caractéristiques, avantages et limitations. Ils confirment que le modèle afghan est un outil stratégique à dominante aérienne qui reste tout à fait pertinent, à la valeur coercitive élevée quand il est employé dans les bonnes conditions. Il nécessite d'être pleinement reconnu et intégré dans la palette d'options stratégiques de nos armées.

* Le colonel Géraud Laborie est diplômé de l'École d'officiers de l'armée de l'Air française en 1992. Pilote de transport tactique avec plusieurs déploiements à l'étranger, y compris au Tchad et en Afghanistan, il est aussi diplômé de l'École du personnel navigant d'essais et de réception (EPNER) et a passé six ans comme pilote d'essai au Centre d'Essais en Vol où il a fait parti du développement des programmes d'aéronefs comme celui de Airbus A-400M. Le colonel Laborie a fini son éducation militaire professionnelle aux États-Unis : il est diplômé, avec distinction, de l'*Air Command and Staff College* à la base aérienne Maxwell en Alabama. Il était le premier candidat, non anglo-saxon, à obtenir son diplôme de la *School of Advanced Air and Space Studies* à la base aérienne Maxwell en Alabama. Il commanda pendant deux ans l'escadron de transport tactique « *Tourraine* » durant l'opération *Unified Protector* en Lybie.

Naissance d'un concept : Afghanistan, octobre 2001-mars 2002.

La genèse du concept de modèle afghan date des premières semaines de l'opération *Enduring Freedom* (OEF). Suite aux attaques du 11 septembre, le *National Security Council* propose au président Bush deux options concernant l'Afghanistan. La première, fruit des travaux du *Joint Chiefs of staff*, privilégie une approche conventionnelle nécessitant le déploiement de cinq divisions sur plusieurs mois avant de débiter l'attaque contre le régime taliban. La deuxième, présentée par la CIA, prédit la chute du régime grâce aux effets conjugués de la puissance aérienne américaine, des forces spéciales, et d'alliés afghans. Ce plan suscite le rejet des militaires du Pentagone. Il renvoie aux expériences peu convaincantes en la matière durant la guerre du Vietnam, lorsque les forces spéciales alliées aux tribus montagnardes tentèrent sans succès d'endiguer le flot d'hommes et de matériels transitant par la piste Ho Chi Minh. Dans le cas de l'Afghanistan, il recueille pourtant toute l'attention du secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld, pour plusieurs raisons. Tout d'abord il permet une riposte rapide, conforme aux attentes de la Maison Blanche et de la population américaine traumatisée par l'ampleur des attaques terroristes. L'Afghanistan, isolé, sans accès maritime, se prête mal au déploiement massif de troupes nécessitant la négociation d'accords de transit et de stationnement avec les pays limitrophes. L'invasion soviétique de décembre 1979, partie de ses républiques d'Asie centrale, ne souffrait pas d'une telle limitation. Le plan de la CIA s'appuie ensuite sur une puissance aérienne dont la létalité et la précision sont sans commune mesure par rapport au Vietnam. L'emploi de l'arme aérienne, en combinaison avec des forces spéciales équipées de designateurs laser portables et capables de fournir des coordonnées GPS précises, offre des possibilités nouvelles encore largement sous-estimées en 2001. Donald Rumsfeld les a cependant entrevues. Il a débuté une profonde réforme de l'outil militaire américain, jugé trop lourd et ne tirant pas assez les bénéfices de sa supériorité technologique². Le concept « *Shock and Awe* » (Choc et effroi), développé en 1996 par des chercheurs de la National Defense University, a attiré l'attention du secrétaire à la Défense : une combinaison de vitesse, précision et puissance de feu qui paralyse l'adversaire avec un minimum de forces³. Il peut trouver en Afghanistan sa première application grandeur nature mais avec un segment sol limité aux forces spéciales.

Le plan de la CIA est donc finalement retenu, principalement du fait des contraintes géographiques et diplomatiques d'accès à l'Afghanistan, et de la nécessité politique d'agir vite. La CIA peut également s'appuyer sur des relations solides avec l'Alliance du Nord, établies dans les mois qui précèdent le 11 septembre. La suite est connue : la campagne aérienne débute le 7 octobre par l'at-

taque du réseau de défense aérienne rudimentaire des Talibans et de leur infrastructure de commandement et de contrôle (C2). Le 15 octobre, les forces spéciales américaines ont rejoint les troupes de l'Alliance du Nord et préparent l'offensive contre les principaux bastions talibans, en particulier Mazar-e-Charif. Sans véhicules, elles ont recours au mode de locomotion le mieux adapté aux pistes étroites des montagnes afghanes : le poney. Les positions retranchées défendant la ville tombent les unes après les autres face à l'action combinée de l'aviation de la coalition et des combattants du général Dostum. La chute de Mazar-e-Charif le 10 novembre marque le début de la fin pour le régime taliban, qui abandonne son dernier bastion de Kandahar le 6 décembre, après seulement 60 jours de campagne.

En novembre 2002, le premier article de fond sur le nouveau « modèle afghan » paraît sous la plume de Stephen Biddle. Cet auteur en fixe les principales caractéristiques, les avantages mais aussi les limitations, démontrées dans les premiers mois de 2002. En effet, l'emploi d'alliés afghans pour « finir le travail » et liquider les combattants d'Al Qaida retranchés à Tora Bora ou dans la vallée de Shah-e-Khot (opération *Anaconda*) ne rencontre pas le succès escompté. Dans le deuxième cas, la faible motivation des combattants afghans sensés débusquer et refouler l'ennemi hors de la vallée conduit à leur repli dès les premières difficultés, laissant les troupes américaines affronter seules un ennemi déterminé.

Application au Kurdistan irakien : mars-avril 2003.

Si les premiers mois d'*Enduring Freedom* sont relativement bien documentés en France, l'utilisation du modèle afghan dans le nord de l'Irak au printemps 2003 l'est beaucoup moins. Là aussi, ce sont les conditions géographiques et l'environnement diplomatiques qui vont obliger le Pentagone à reproduire le mode opératoire afghan. La planification réalisée par l'*US Central Command* (CENTCOM) pour la chute de Saddam Hussein prévoyait le déploiement depuis la Turquie de la *4th Infantry Division* (4 ID) dans le nord de l'Irak. À la mi-mars, malgré une intense activité diplomatique, CENTCOM finit par se rendre à l'évidence que la Turquie ne se joindra pas à la coalition et n'autorisera pas l'ouverture d'un front nord depuis sa frontière. En désespoir de cause, le général Tommy Franks décide de recourir à des forces spéciales pour fixer les 13 divisions irakiennes positionnées par Saddam Hussein pour couvrir sa frontière nord. Pour CENTCOM le danger est de voir ces divisions redéployées au sud face au Koweït quand le dictateur irakien aura compris que la menace venant de la Turquie s'est dissipée. CENTCOM décide donc d'engager 48 équipes de 12 hommes des 3^e et 10^e *Special Forces*

Group, soutenues par la puissance aérienne de la coalition et infiltrées auprès des Peshmergas kurdes, pour tenter de remplacer le rôle initialement réservé à la 4 ID.

La tâche est ardue : les 50.000 à 70.000 miliciens kurdes sont courageux et motivés mais ne possèdent aucun matériel lourd. Leur aptitude à l'offensive est inexistante. Leur tactique de prédilection consiste à monter des attaques frontales coûteuses contre les positions des 70.000 à 110.000 hommes des forces régulières irakiennes, et des 20.000 soldats de la garde républicaine. Les forces spéciales américaines qui constituent la *Joint Special Operations Task Force-North* (JSOTF-N) sont infiltrées par la voie des airs le 23 mars sans leurs véhicules et leurs équipements de communication, bloqués en Turquie. Le guidage des frappes se fera donc essentiellement par radio, sans liaison de données. Le soutien aérien n'est également pas à la hauteur de l'Afghanistan : les moyens aériens de la coalition sont basés dans le Golfe arabo-persique, loin du nord de l'Irak. Sans les bases prévues en Turquie, seule l'aéronavale des porte-avions en Méditerranée peut être utilisée, mais elle est également loin et limitée en capacités.

Les forces spéciales américaines vont pourtant atteindre les trois objectifs qui leur étaient donnés : fixer la plus grosse partie des divisions irakiennes sur la ligne verte (la frontière entre le Kurdistan irakien et le reste de l'Irak), détruire les camps d'entraînement du groupe terroriste *Ansar al-Islam*, et stabiliser les villes de Mosul et Kirkuk. Réparties le long de la ligne verte, en groupes composés d'une équipe de 12 hommes et d'un *combat controller* de l'*US Air Force* rattachés à une unité de 100 à 300 Peshmergas, les forces spéciales utilisent les connaissances du terrain et le renseignement des alliés kurdes pour diriger les feux de l'aviation sur les unités irakiennes. Durant les 16 jours d'opérations, jamais les troupes de Saddam Hussein ne réussissent à trouver la parade. La puissance aérienne dirigée efficacement par les *combat controllers* va parvenir à compenser l'infériorité numérique, matérielle et tactique des alliés kurdes.

Néanmoins, les succès de la JSOTF-N sont parfois obtenus de justesse ou au prix de dommages collatéraux. Ainsi lors des combats de la passe de Debecka, deux équipes américaines et leurs alliés échappent de peu à l'annihilation face à une compagnie motorisée irakienne renforcée par de nombreux blindés. Gênée par le mauvais temps, l'action des bombardiers américains conduit à la perte de 17 combattants kurdes frappés par erreur par un chasseur F-14D. Les forces spéciales ne doivent leur survie qu'à l'emploi de missiles anti-tank Javelin pour repousser les blindés ennemis. Heureusement, l'amélioration météo du lendemain permet de venir à bout de la colonne irakienne. La JSOTF-N affronte également une autre difficulté majeure : le manque de capacité ISR (*intelligence, surveillance and reconnaissance*) dédiée à son activité, la priorité étant réservée à la couverture de l'avance américaine par le sud. La coalition va ainsi perdre la trace de la division

d'élite *Nabuchodonosor*, qui réussira à se redéployer au centre de l'Irak pour faire face à l'attaque par la trouée de Karbala.

Le modèle afghan n'est donc pas sans risques. Même si son utilisation dans le nord de l'Irak peut être justement qualifiée de succès pour la coalition, elle révèle également ses limites, liées en particulier à des moyens aériens limités.

Le modèle afghan, antidote à l'enlèvement en Libye.

Comme le montre l'exemple irakien, le rôle de catalyseur de la puissance aérienne joué par les forces spéciales nécessite une importante présence au sol pour être efficace. La JSOTF-N incluait pas moins de 600 hommes aux côtés des Peshmergas kurdes. Une opération d'une telle ampleur n'est pas à la portée des seuls services d'action clandestine, aux effectifs bien moins conséquents. Or le recours à des forces spéciales à statut militaire, trop nombreuses pour rester invisibles, avec les risques de perte associées, n'est pas anodin sur le plan politique. Leur activité nécessite un certain niveau de reconnaissance par leur gouvernement.

Si ce point ne posait pas de difficultés particulières pour la Maison Blanche dans le cas de l'Afghanistan ou l'Irak, il se révèle beaucoup plus problématique pour la France ou la Grande Bretagne lors de l'opération *Unified Protector* (OUP). En effet, la résolution 1971 du Conseil de sécurité des Nations Unies autorise la mise en œuvre de

toutes les mesures nécessaires pour protéger les populations et zones civiles menacées d'attaque en Jamahiriya arabe libyenne, y compris Benghazi, tout en excluant le déploiement d'une force d'occupation étrangère sous quelque forme que ce soit⁴.

La nature des mesures nécessaires étant laissée à l'appréciation des membres de la coalition, le terme reste suffisamment ambigu pour permettre un soutien actif à l'opposition libyenne. Néanmoins, l'exclusion de troupes au sol fait reposer ce soutien sur les seuls moyens aériens et maritimes, laissant peu de possibilité de coordination étroite avec l'action des insurgés.

L'emploi de forces spéciales se limite donc officiellement dans les premières semaines au rôle de conseillers auprès du CNT. Pourtant, on retrouve des forces spéciales qataris et émiratis mais aussi françaises et britanniques aux côtés des insurgés lors de la chute de Tripoli à la fin du mois d'août. Leur rôle est alors symptomatique d'un recours au modèle afghan dans lequel, comme le décrit Jean-Christophe Notin, « la chaîne mise en place par le COS fluidifie considérablement le processus observation destruction⁵ ». Pourquoi ce changement ? Est-il le fruit d'une stratégie délibérée de la coalition mise en place dès le début d'*Unified Protector* ou le résultat d'une adaptation à la situation ? Les premières études de la campagne contre Kadhafi laissent plutôt pencher pour la deuxième raison. Une

fois le coup d'arrêt porté aux forces loyalistes dans leur offensive sur Benghazi, la coalition fait face à un risque d'enlèvement, perceptible dès la fin du mois d'avril. L'étude de la *Fondation pour la recherche stratégique* (FRS), conduite à cette période, pointe déjà les limitations de l'insurrection, incapable à elle seule de forcer l'ennemi à se concentrer et manœuvrer pour offrir une cible plus vulnérable à la puissance aérienne. Elle propose également le déploiement de *Tactical Air Control Parties* des forces spéciales pour augmenter l'efficacité des frappes aériennes⁶. Face au peu d'évolution des fronts de Brega et Misrata, le recours au modèle afghan est donc une évidence qui va s'imposer également au pouvoir politique des états les plus résolus de la coalition. Il est symptomatique de constater que malgré les assauts des hélicoptères et des chasseurs bombardiers pour débloquer les verrous des villes côtières, c'est du Djebel Nefoussa que vient le salut pour l'insurrection, une zone où les forces spéciales occidentales et arabes sont particulièrement actives depuis le printemps 2011. Leur rôle aux côtés des insurgés berbères balaye un large spectre d'emploi, comme l'explique une étude du *Royal United Services Institute* (RUSI) : fourniture d'armes et de matériel par voie terrestre et aérienne, formation et entraînement des insurgés pour les préparer à l'assaut sur Tripoli, intégration de l'offensive terrestre avec la campagne aérienne de l'OTAN, renseignement et guidage des frappes lors des combats⁷.

Face au risque d'enlèvement, la coalition a donc recours à l'escalade vers un modèle afghan dans l'emploi de ses forces spéciales, afin de pallier l'adaptation des forces pro-Kadhafi aux modes d'action d'une campagne aérienne pas assez intégrée à l'action des insurgés. L'exemple libyen confirme donc la pertinence intacte du modèle afghan dix ans après son apparition. Il révèle également un des paradoxes de la puissance aérienne dans le cas d'OUP : elle satisfait le niveau politique en permettant de marquer et concrétiser sa détermination dès les premières heures des opérations, sans engagement au sol. Néanmoins elle n'est réellement efficace au plan militaire qu'en intégrant un segment sol capable de catalyser ses effets pour aider l'insurrection à remporter la décision.

Le modèle afghan à la loupe : forces et faiblesses

Les exemples de l'Afghanistan, de l'Irak et de la Libye, permettent de définir les principales caractéristiques du modèle et d'en explorer les avantages et les limitations. Le modèle peut se résumer simplement au triptyque suivant : puissance aérienne et forces spéciales utilisées en partenariat avec des forces locales pour la conduite d'opérations aéroterrestres. Les forces spéciales agissent principalement en catalyseur de la puissance aérienne, ce qui permet aux partenaires locaux de l'emporter malgré une infériorité numérique ou matérielle. Ainsi lors de la bataille

pour Mazar-e-Charif, l'Alliance du Nord a pu l'emporter avec 2.000 hommes face à 5.000 combattants talibans bien retranchés et mieux équipés. Les forces spéciales peuvent également assurer plusieurs fonctions au-delà du guidage des frappes : formation, encadrement, conseil technique et renseignement au profit du commandement local. En terme de ciblage, c'est le concept de *full spectrum targeting* qui est le mieux adapté pour capturer l'ensemble des effets rendus possibles par le modèle : les moyens aériens létaux guidés par les forces spéciales frappent les forces adverses, les moyens non létaux renseignent, ravitaillent en armes ou en vivres. Le moral, les capacités militaires, la population qui soutient les alliés locaux sont la cible à préserver tout comme le moral, les capacités de commandement et de contrôle, les capacités militaires de l'ennemi sont la cible à détruire. L'impact psychologique de l'arme aérienne sur l'adversaire est d'autant plus fort qu'il est incapable d'en contrer les effets, comme l'atteste les témoignages de prisonniers talibans capturés lors d'OEF⁸.

Plusieurs conditions sont nécessaires pour que le modèle afghan fonctionne. Elles affectent ses trois composantes et en déterminent ses limitations.

En termes de puissance aérienne, les succès en Afghanistan, Irak et Libye ne doivent pas faire oublier que le pré requis indispensable à toute velléité d'application du modèle est l'acquisition et le maintien de la supériorité aérienne. Ce pré requis peut nécessiter une campagne longue et coûteuse, rédhibitoire contre un ennemi à la défense anti-aérienne robuste. Les débats rapportés par les médias sur une possible intervention militaire en Syrie sont un bon exemple⁹. Sans supériorité aérienne, le modèle est tout simplement inapplicable. Une fois celle-ci acquise, rien n'est encore gagné. Les alliés locaux et les forces spéciales restent particulièrement vulnérables face aux troupes ennemies supérieures en nombre et équipement, comme démontré lors de la bataille de Debecka. Il faut donc pouvoir compenser cette infériorité par un soutien aérien sans faille. Des capacités ISR à haute endurance sont nécessaires pour éviter toute mauvaise surprise, d'où une campagne dont la composante aérienne ultra sophistiquée contraste souvent avec la rusticité des troupes au sol. Ainsi, selon une étude de la RAND, les premiers mois de l'opération *Enduring Freedom* ont été bien plus gourmands en liaisons de données que la campagne irakienne plus conventionnelle de 2003¹⁰.

Le soutien aux forces amies requiert également un vrai savoir faire en matière d'appui aérien, incluant ses aspects létaux et non létaux. La précision de l'armement guidé doit s'accompagner d'une létalité modulable en fonction de la faculté d'adaptation de l'ennemi. Après avoir fait l'expérience des effets destructeurs de la puissance aérienne alliée sur ses colonnes motorisées très exposées, comme à Tarin Kowt le 18 novembre 2001, les Talibans recourent à des positions défensives très bien préparées et camouflées, que les JDAM de 2000 lbs ne parviennent pas à

réduire totalement. Ainsi lors de l'opération *Anaconda* en mars 2002, les forces américaines hélicoptères sur l'objectif *Ginger* restent constamment prises à partie par les militants d'Al Qaida très bien retranchés dans des positions qui résistent à plusieurs frappes consécutives¹¹. L'opération *Unified Protector* confirme également ce besoin de disposer d'une vaste palette d'armement couvrant tout le spectre d'effets destructeurs. Dans le cas libyen ce sont des munitions à effet limité qui manquaient, comme l'a démontré le recours à des bombes inertes guidées laser pour frapper sans dommage collatéraux l'ennemi disséminé dans un environnement urbain très dense. La *Royal Air Force* va également avoir recours de façon intensif à ses munitions *Brimstone*, très bien adaptées, au point de quasiment épuiser son stock¹².

Dans la catégorie des moyens non létaux, le besoin de disposer d'une solide aviation de transport tactique est nécessaire, afin d'être capable d'infiltrer les forces spéciales, de les ravitailler, et de fournir éventuellement de l'équipement aux alliés locaux, comme démontré en Libye dans le Djebel Nefoussa. Des moyens d'aérolargage de précision peuvent pallier l'absence de terrains d'atterrissage sécurisés et l'isolement des troupes amies¹³. Il faut évidemment rajouter à tout cela les moyens inhérents à toute campagne aérienne : commandement et contrôle, ravitaillement en vol, recherche et sauvetage au combat... On l'aura compris, c'est l'ensemble des modes d'action aériens qu'il faut maîtriser, ce qui limite *de facto* le nombre d'armées de l'Air capables d'appliquer le modèle afghan de façon autonome, ou tout du moins d'y contribuer de façon décisive au sein d'une coalition. L'important dispositif aérien nécessaire peut vite limiter l'attrait d'un modèle qui paraît pourtant si peu gourmand en moyens humains et matériels dans son segment terrestre. Le travail en coalition permet évidemment de compenser certaines lacunes.

En termes de segment sol, les forces spéciales doivent évidemment maîtriser toutes les techniques et procédures d'appui aérien. Leur rôle dépasse cependant largement le simple guidage de frappes. L'opération *Anaconda* a démontré les limites des capacités ISR aéroportées : malgré un mois d'observation intensive d'une zone d'opération couvrant seulement 100 km², la moitié des positions ennemies avaient échappé à la détection avant le déclenchement de l'opération. Il faut donc recourir à des forces au contact pour palier ces limitations quand la géographie des lieux est défavorable. C'est le cas dans l'environnement montagneux d'une grande partie de l'Afghanistan, mais également dans l'environnement urbain qui caractérise de plus en plus les zones de conflit moderne. Le rôle des forces spéciales est donc de compenser au maximum les limites des capteurs, en transmettant le renseignement obtenu de première main ou recueilli auprès des alliés locaux. Il agit également à double sens, en permettant à ces alliés de bénéficier des informations recueillies par les capteurs aéroportés. Les premières études de l'opération

Unified Protector font clairement apparaître l'emploi de forces spéciales occidentales dans ce rôle lors de l'avance rebelle sur Tripoli¹⁴.

L'interaction avec des alliés locaux nécessite également l'entretien de linguistes et d'experts régionaux au sein des forces spéciales, capables d'interagir rapidement et efficacement avec les partenaires locaux. Si en Afghanistan les équipes américaines ont pu s'appuyer sur les contacts de la CIA avec l'Alliance du Nord, il a fallu plusieurs semaines aux forces spéciales arabes et occidentales pour construire un partenariat efficace avec des alliés libyens géographiquement dispersés et sans commandement unifié.

L'existence de ces alliés constitue la troisième composante du modèle afghan, dont la qualité principale réside dans la disponibilité en tant qu'allié de circonstance. La présence de forces locales relativement crédibles politiquement et militairement est évidemment indispensable à la réussite du modèle. Le choix de ce partenaire local n'est pas neutre. Dans une insurrection rassemblant différents mouvements contre un ennemi commun, le soutien accordé à certains au détriment d'autres n'est pas sans arrière pensée politique pour l'organisation des rapports de force qui dicteront la future gouvernance du pays.

Dans les critères qui déterminent le choix de cet allié, le niveau de crédibilité militaire n'est pas forcément déterminant s'il est compensé par une forte capacité à mobiliser suffisamment de combattants potentiels. L'expérience prouve qu'il est possible de s'accommoder d'un très large éventail de situations. Le futur combattant n'a pas forcément besoin d'être particulièrement formé ni entraîné s'il est possible de lui dispenser les rudiments nécessaires au combat dans des zones hors de portée de l'ennemi. L'équipement peut également être fourni par la voie des airs si nécessaire, comme le montre le cas du Djebel Nefoussa. Une fois le combattant sur le pied de guerre, les forces spéciales dispensent leurs conseils à son encadrement, assurent la coordination des frappes aériennes, et contribuent à synchroniser l'action des forces au sol avec le plan de campagne aérienne. Contre toute attente, le résultat est la victoire du pâtissier en armes sur le soldat professionnel¹⁵.

Il est malgré tout nécessaire d'avoir bien conscience des limitations tactiques du partenaire local, pas forcément apte à comprendre et exécuter des manœuvres complexes face à un ennemi expérimenté. Les forces spéciales en nombre limité restent toujours vulnérables face à une brusque débandade de leurs alliés. Un point est également capital pour la réussite du modèle : les protagonistes doivent partager peu ou prou les mêmes objectifs stratégiques. La chute du régime taliban lors des premières semaines d'*Enduring Freedom* ou celle du régime de Kadhafi offrait cette communauté d'intérêt nécessaire au succès commun. En revanche, les exemples de Tora Bora ou de l'opération *Anaconda* révèlent le danger de ne pas disposer de forces terrestres en nombre suffisant pour pallier la déficience de l'allié

afghan, en l'occurrence peu motivé par la chasse aux combattants étrangers d'Al Qaeda, qui plus est en plein hiver, sur un terrain particulièrement montagneux¹⁶.

Quelles implications pour les forces aériennes ?

Le modèle afghan est donc loin de représenter la panacée pour les conflits modernes. Son emploi répond à des critères précis pour avoir une chance de succès. Il n'est pas sans risque pour l'allié local qui dépend du soutien aérien étranger, et pour le commando des forces spéciales vulnérable en cas de défection de son partenaire local. Il peut nécessiter une certaine dose de patience stratégique pour voir ses effets se matérialiser, même si comparé à une campagne plus conventionnelle, il permet effectivement une rapidité de mise en œuvre qui s'accommode bien des qualités intrinsèques de l'arme aérienne : projection de puissance rapide, allonge, agilité, ubiquité, puissance de feu, souplesse d'emploi. Il ne garantit pas de pouvoir gagner la paix une fois la campagne terminée : le retour des Talibans en Afghanistan, la détérioration de la situation au nord de l'Irak dans les mois qui ont suivi la chute de Saddam Hussein, les incertitudes qui pèsent encore sur l'avenir de la Libye sont autant de raisons de rester prudent¹⁷.

Néanmoins, dix ans après son apparition, le modèle afghan a confirmé son caractère d'actualité et sa pertinence avec la Libye. Ses qualités intrinsèques de catalyseur de l'arme aérienne contribuent à en augmenter l'utilité stratégique. Son coût à la fois politique et financier reste inférieur à celui d'une campagne conventionnelle. Il ne résout pas forcément les conflits à lui seul, mais c'est le lot de toute intervention militaire, qu'elle soit conventionnelle ou non. Il peut à nouveau présenter des opportunités d'application dans l'arc de crise, où subsistent de nombreux régimes totalitaires hostiles mais vulnérables face à une insurrection déterminée. C'est en tout cas l'avis des stratèges américains : le retrait d'Irak, la mort d'Oussama Ben Laden, et la réduction du déficit budgétaire, ont conduit le président Obama à donner de nouvelles orientations stratégiques qui tranchent avec la décennie précédente. Plus exigeants dans la nature et le lieu de leurs engagements, les États-Unis cherchent à s'appuyer sur des partenaires crédibles, dans une logique de répartition des tâches, en particulier lorsque leurs intérêts vitaux ne sont pas en jeu. Le modèle afghan leur permet de s'engager à minima en tirant le meilleur parti de leur supériorité dans le domaine aérien.

Pour la France, à l'heure des choix capacitaires, force est de constater que le modèle suscite toujours la méfiance, voir le rejet. Son qualificatif d'interventionnisme par délégation est la preuve d'une sous-estimation de l'engagement politique et militaire qu'il nécessite. Ses limitations sont régulièrement mises en exergue au détriment de sa valeur coercitive, alors qu'il contribue justement à

renforcer l'efficacité des interventions militaires lorsque la situation impose le soutien d'un partenaire local sans déploiement massif de forces au sol. Ses effets potentiellement néfastes sur l'évolution du format des armées sont également pointés du doigt, comme l'explique un article récent : « *ce modèle [...] pourrait en outre justifier des réductions du format des forces terrestres*¹⁸ ». Cette critique tend à faire oublier un peu vite les conditions nécessaires à l'emploi du modèle afghan, suffisamment particulières pour limiter la tentation d'en faire le mode d'action systématique.

Il serait donc préjudiciable de priver nos armées de cet outil à la valeur coercitive démontrée, d'autant plus qu'elles disposent déjà de tous les éléments nécessaires à sa mise en œuvre. Le maintien du savoir faire en matière d'appui aérien, forgé en Afghanistan et démontré en Libye, d'une solide composante de forces spéciales « air » rompue à cet usage, s'intégrant dans un ensemble plus large de forces spéciales interarmées capables de former, d'entraîner et de conseiller des partenaires étrangers, doit être sanctuarisé. Il s'accompagne évidemment d'une force aérienne fournissant le cadre d'application du modèle, son commandement et contrôle, ses capacités ISR, ses moyens létaux et non létaux. Tous ces éléments existent et ont fait leur preuve. Il faut maintenant reconnaître leur caractère symbiotique dans le cadre du modèle afghan, et intégrer pleinement ce modèle dans la palette d'options stratégiques de nos armées. Comme le résume un de ses meilleurs avocats, « les futurs planificateurs doivent considérer le modèle comme un mode d'action de première importance plutôt qu'une procédure d'urgence¹⁹ ».

Notes

1. BIDDLE, Stephen, *Afghanistan and the Future of Warfare: Implications for Army and Defense Policy*, Carlisle Barracks, PA : Strategic Studies Institute, US Army War College, novembre 2002, www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=109.

2. KAGAN, Frederick W., *Finding the Target: The Transformation of American Military Policy*, New York : Encounter Books, 2006, p. 293.

3. ULLMAN, Harlan K. et WADE, James P., *Shock and Awe: Achieving Rapid Dominance*, Washington, DC : Center for Advanced Concepts and Technology, 1996, pp. xxiv–vi.

4. United Nations Security Council, Resolution 1773 (2011), 17 mars 2011, 3, [www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1773\(2011\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1773(2011)).

5. NOTIN, Jean-Christophe, *La vérité sur notre guerre en Libye*, Paris : Fayard, 2012, p. 471.

6. GROS, Philippe, *De Odyssey Dawn à Unified Protector: Bilan transitoire, perspectives et premiers enseignements de l'engagement en Libye*, note no. 04/11, Paris : Fondation pour la recherche stratégique, avril 2011, p. 18, www.frstrategie.org/barreFRS/publications/notes/2011/201104.pdf.

7. CLARK, Michael et al., *Accidental Heroes: Britain, France and the Libya Operation*, Interim RUSI Campaign Report, Londres : Royal United Services Institute, septembre 2011, pp. 11–12, www.rusi.org/downloads/assets/RUSIInterimLibyaReport.pdf.

8. Général de division DUNLAP, Charles J. Jr., *Shortchanging the Joint Fight? An Airman's Assessment of FM 3-24 and the Case for Developing Truly Joint COIN Doctrine*, Air University Monograph, Maxwell AFB, AL : Air University, 2008, p. 41, www.dtic.mil/cgibin/GetTRDoc?AD=ADA475806&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf.

9. Voir les réactions suite à la perte d'un chasseur turque. « Syria's Downing of Turkish Jet Demonstrates Sophisticated Air Defense », *Seattle Times*, 26 juin 2012, http://seattletimes.com/html/nationworld/2018535968_syria27.html.

10. LAMBETH, Benjamin S., *Air Power against Terror: America's Conduct of Operation Enduring Freedom*, Santa Monica, CA : RAND Corporation, 2005, p. 352, www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2006/RAND_MG166-1.pdf.

11. BIDDLE, *Afghanistan and the Future of Warfare*, p. 37.

12. CLARK et al., *Accidental Heroes*, p. 6.

13. *Id.*, p. 11 ; NOTIN, *Notre guerre en Libye*, pp. 391–92 ; et TANGUY, Jean-Marc, *Harmattan : Récits et révélations*, Paris : Nimrod, 2012, p. 51.

14. CLARK et al., *Accidental Heroes*, p. 12 ; et NOTIN, *Notre guerre en Libye*, pp. 470–71.

15. NOTIN, *Notre guerre en Libye*, p. 526.

16. ANDRES, Richard B., WILLS, Craig, et GRIFFITH, Thomas E. Jr., « Winning with Allies: The Strategic Value of the Afghan Model », *International Security* 30, no. 3, hiver 2005–6, p. 34.

17. Liées en grande partie aux maladroites de la *101st Airborne Division* déployée après la fin des combats, si l'on en croit ANDRES, Richard, « The Afghan Model in Northern Iraq », *Journal of Strategic Studies* 29, no. 3, juin 2006, pp. 414–417, www.essentialcellbiology.com/journals/pdf/papers/FJSS_A_176539_P.pdf.

18. « Les limites de l'interventionnisme par délégation », *Défense et Sécurité Internationale*, no. 87, décembre 2012, pp. 10–11.

19. ANDRES, WILLS, et GRIFFITH, « *Winning with Allies* », p. 159.

La politique de réforme de marché :

Changer la politique de développement de l'État en Afrique du Sud

SHAUKAT ANSARI*

Introduction

La transition de l'Afrique du Sud d'un régime d'apartheid, de ségrégation raciale, vers une démocratie libérale, que l'on a qualifié de « double transition » afin de mettre en exergue la dynamique économique derrière la transformation politique, a retenu l'attention d'un grand nombre de chercheurs dans différentes disciplines¹. La transformation radicale de la position officielle de l'*African National Congress* — ANC (Congrès national africain) sur la politique de développement de l'état est le sujet qui aura peut-être suscité le plus grand intérêt parmi les spécialistes. Avant 1994, peu d'observateurs auraient anticipé le fait que la minorité blanche sud-africaine aurait pu renoncer à son pouvoir officiel reposant sur la domination raciale tout en évitant l'initiation de transformations structurelles, impliquant une réorientation fondamentale des relations sociales existantes. Or, non seulement la fin de l'apartheid et la victoire du mouvement de libération n'ont pas conduit à la transformation des rapports sociaux de propriété capitalistes, mais en accédant au pouvoir, l'ANC mit en œuvre un programme d'ajustement structurel néolibéral, élaboré en interne, qui contribua à ouvrir l'Afrique du Sud aux intérêts économiques étrangers et à propulser le pays sur la voie de la libéralisation des marchés.

Il existe, d'après les spécialistes, deux modèles concurrents pour expliquer ce changement politique au sein de l'ANC. Selon le premier, la capacité de manœuvre du gouvernement sud-africain fut grandement limitée du fait des contraintes structurelles imposées par les intérêts commerciaux, internationaux comme nationaux post-Guerre froide. À cette époque, les options s'offrant aux états en développement étaient restreintes par la nécessité de créer un climat d'affaires favorable

* L'auteur est doctorant en sciences politiques à l'Université de Toronto au Canada dans le département de sciences politiques. Ses recherches portent sur le développement international et l'économie politique critique, avec un axe plus particulier sur l'Afrique subsaharienne. Relative à la politique de libéralisation des marchés dans l'Afrique du Sud post-apartheid, sa thèse cherche à analyser et à déconstruire le rôle des acteurs nationaux et internationaux dans la transformation politique et économique du pays. Il a obtenu son Master en économie politique à l'Université de York.

permettant d'éviter la perspective d'une fuite de capitaux à grande échelle². Ce modèle de la logique du capital s'inspire largement de l'étude classique de Fred Block sur la relation entre la puissance de classe et l'appareil d'état dans le contexte des rapports sociaux de propriété capitalistes. Block montre que si les gestionnaires d'état ont un haut degré d'autonomie par rapport à chaque fraction de capital, ils doivent toutefois élaborer des politiques en accord avec les intérêts généraux de la classe capitaliste dans son ensemble. Cette dernière est en effet en mesure de limiter la politique d'état à travers différents mécanismes structurels utilisés en fonction de la perception qu'a chaque société du niveau global de confiance des entreprises³. Autrement dit, il est montré qu'à l'heure de la globalisation économique, les élites sud-africaines n'avaient guère d'autre choix que de réviser leurs objectifs de développement pour retenir les rares capitaux et attirer des investissements directs étrangers.

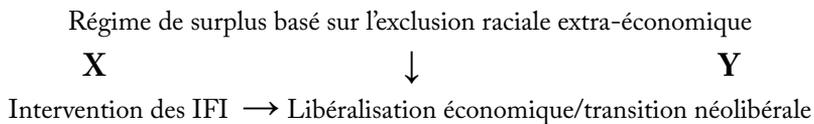
Selon le deuxième modèle, l'ANC était déjà converti au néolibéralisme lorsque la transition était achevée puisque les institutions financières internationales (IFI) et le monde des affaires avaient employé la tactique dite de « conditionnalité douce ». Celle-ci consiste à déployer une équipe de technocrates afin d'influencer le processus d'élaboration des politiques en ciblant des membres de l'ANC et en initiant avec eux un dialogue sur ces politiques de sorte à mettre en évidence l'efficacité des réformes de marché⁴. Les spécialistes ont en réalité mobilisé ce modèle pour expliquer les réformes de marché dans de nombreux contextes nationaux dans lesquels les états avaient précédemment assumé un rôle interventionniste⁵.

Cependant, ces éléments n'expliquent pas la mise en œuvre de politiques keynésiennes et de développement pilotées par l'état dans d'autres contextes nationaux et par des gouvernements libérationnistes ou de gauche et socialistes ayant accédé au pouvoir et mené à terme leurs réformes en dépit de réelles réactions de la classe capitaliste face à la détérioration de la confiance des entreprises. Il suffit, pour illustrer ce propos, d'analyser l'exemple que propose Block dans son étude. Dans le cas du Chili, l'élection du candidat socialiste Salvador Allende fut accueillie avec hostilité par les milieux d'affaires nationaux et internationaux. Ces derniers ont immédiatement commencé à attaquer la monnaie du pays parallèlement à la mise en œuvre d'autres tactiques, comme la fuite des capitaux et le désengagement. Pourtant, profondément attaché à son programme économique de redistribution, le gouvernement Allende alla de l'avant avec les réformes et, en l'absence d'une capitulation totale du régime, les conditions d'un coup d'état militaire furent créées. Par ailleurs, la cooptation de représentants de l'état par les IFI, comme l'implique le modèle de la « conditionnalité douce », ne parvint pas à susciter la modération économique dans d'autres pays au sein desquels le mouvement de li-

bération socialiste et la lutte ont renversé des régimes oppressifs comme, par exemple, au Nicaragua après la révolution sandiniste qui a évolué en rébellion armée soutenue par les États-Unis⁶.

La divergence de formulation de politique d'état entre le cas sud-africain et ces exemples, les deux pouvant être qualifiés de transitions révolutionnaires ou radicales, fait du premier une étude particulièrement utile sur la dynamique de réforme du marché dans les pays en situation de post-transition dans la mesure où l'Afrique du Sud remplit les critères nécessaires d'un cas d'étude déviant⁷. La question qu'abordera alors cet article porte sur le fait de savoir pour quelles raisons, compte tenu de l'histoire d'autres mouvements de libération et révolutionnaires, l'ANC a adopté un programme d'ajustement structurel élaboré en interne et favorisant la libéralisation économique plutôt qu'un modèle nationaliste radical ou keynésien piloté par l'état, comme formulé dans la *Freedom Charter* (Charte de la liberté) et le *Reconstruction and Development Program* (Programme de reconstruction et de développement). Il montrera que la transition sud-africaine vers la libéralisation des marchés, initiée dès l'accession au pouvoir de l'ANC, fut réalisée au moyen de la « conditionnalité douce » déployée par les IFI, mais il montrera également que le résultat de cette stratégie fut modelé par d'autres variables conditionnelles comme la nature des relations d'extraction extra-économique du surplus durant l'apartheid qui ont directement fusionné l'appareil coercitif de l'état avec la sphère économique, dissimulant ainsi la dimension de classe de l'oppression de la population noire⁸.

Le modèle analytique causal sur lequel repose cette thèse peut être résumé de la sorte :



Ce modèle illustre la relation interactive entre le régime d'extraction extra-économique du surplus de l'Afrique du Sud sous l'apartheid et la capacité des technocrates de la Banque mondiale et d'autres IFI à intervenir dans l'élaboration de la politique économique de l'ANC et à conduire avec succès le résultat vers des lignes néolibérales. L'importance que revêt l'interaction de la variable ci-dessus pour modeler le régime économique post-transition en Afrique du Sud, comparée à d'autres mouvements révolutionnaires/de libération, peut être mise en évidence dans le Tableau 1 ci-dessous :

Tableau. Conditions pour une intervention économique extérieure réussie dans les régimes révolutionnaires.

	<i>Régime antérieur d'extraction de surplus</i>	<i>Intervention extérieure</i>	<i>Transition économique</i>
Afrique du Sud	Extraction extra-économique de surplus basée sur l'exclusion raciale violente autour de la production destinée à l'exportation	Conditionnalité douce, représentants de l'état ciblés par les IFI avec un dialogue politique ; menace de fuite des capitaux	Règlement négocié. Capitalisme de marché libre consolidé
Chili	Absence d'exclusion raciale violente comme stratégie d'accumulation ; extraction de surplus basée sur la production destinée à l'exportation et autour des capitaux nationaux	Fuite des capitaux, dévaluation de la monnaie	Transition vers le marché libre par coup d'état militaire
Nicaragua	Accumulation basée sur l'agro-production pour l'exportation dominée par des capitaux étrangers. Absence d'exclusion raciale violente et de ségrégation	Initiation de dialogue politique par la Banque mondiale ; aide extérieure	Transition par campagne militaire douce et contre-guerre

La spécificité du régime sud-africain d'extraction de surplus est ainsi mise en évidence par le contraste avec les transitions politiques de deux autres pays en voie de développement qui ont également menacé la stabilité de la classe sociale dominante. Le soutien à l'exclusion raciale par l'État sud-africain durant la ségrégation, et plus tard l'apartheid, devait assurer des conditions favorables au capital minier domestique et international. Toutefois, la conséquence involontaire fut d'amener la conscience politique du mouvement de libération sud-africain à privilégier la dimension politique de l'oppression plutôt que ses aspects économiques. Cette trajectoire a ainsi créé un espace potentiel permettant aux acteurs internationaux, comme les technocrates de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international — FMI, d'exploiter et d'influer sur la transition économique en encadrant le régime de croissance néolibéral comme un modèle qui favorise la liberté de marché, sans répression d'état.

Cet article suppose que la variable causale indépendante se trouvant derrière le passage de l'Afrique du Sud à la libéralisation du marché en 1996 est l'influence extérieure exercée par les IFI dans les années 1980 et 1990, jusqu'à l'élaboration du document *Growth, Employment and Redistribution* — GEAR (Croissance, emploi et redistribution). Comme nous l'avons toutefois noté, il existe également un certain nombre de variables conditionnelles et interactives qui seront prises en compte. On peut évoquer parmi celles-ci, la nature extra-économique du régime d'extraction de surplus sous l'apartheid et le renforcement par l'État sud-africain des classes foncières précapitalistes qui en a résulté, ainsi que la manière par laquelle le projet néolibéral fut déployé et encadré par les acteurs internationaux. Il

pourrait être avancé que si les variables antécédentes ci-dessus n'avaient pas existé, l'intervention extérieure des IFI aurait soit échoué, soit dû assumer une forme plus violente pour atteindre l'objectif visé, comme dans les autres cas de changement révolutionnaire et social. La suite de cet article abordera l'importance et les implications de la transition économique sud-africaine ensuite il analysera une partie des théories concurrentes de la littérature spécialisée qui tentent d'expliquer le changement de politique de l'ANC et enfin, il exposera une argumentation alternative.

L'importance du changement au sein de l'ANC

La lutte pour la libération, qui mobilisa un grand nombre de Sud-africains noirs contre l'institution de l'apartheid, naquit d'une prise de conscience : la privation matérielle touchant la population majoritaire trouvait ses origines dans les structures économiques et dans les pratiques politiques et juridiques. En Afrique du Sud, la ségrégation fut institutionnalisée et renforcée au cours du XIX^e siècle pour répondre aux demandes en main d'œuvre du capital minier britannique qui, du fait des cours fixes de l'or sur le marché international et des importants investissements nécessaires à la production, avait besoin d'une main d'œuvre ultra-exploitable qui devait assurer sa propre reproduction en dehors de la sphère du marché⁹. L'apartheid, ou développement séparé, apparut en 1948, avec le Parti nationaliste, comme un mécanisme institutionnel qui répondait, d'une part, aux besoins du secteur industriel du fait de l'industrialisation massive par une stratégie d'industrialisation par *Import substitution industrialization* (substitution aux importations) après la Seconde Guerre mondiale et, d'autre part, aux troubles de classe générés par le processus d'urbanisation. Cette période, au cours de laquelle le capital industriel national devint dominant, marqua le commencement d'un système de fordisme racial qui reliait la production de masse et la consommation de la minorité blanche de la population. Cependant, les Africains noirs étaient considérés comme un coût de production devant sans cesse être diminué ; ils devaient être exclus en tant que marché potentiel des biens de grande consommation produits sous la protection de l'État¹⁰.

D'après les premiers documents élaborés par le mouvement de libération, les dirigeants de l'organisation avaient conscience du fait que le contrôle des ressources économiques était une condition importante pour l'émancipation de la population majoritaire. Les sections quatre et cinq de la *Freedom Charter* de 1955 disposent, par exemple, que « Les richesses minérales du sol, les banques et le monopole de l'industrie seront transférés à l'ensemble des Sud-Africains. Les autres industries et secteurs seront gérés de manière à favoriser le bien-être du

peuple¹¹ ». De plus, le document *Reconstruction and Development*, élaboré par l'ANC en coopération avec les syndicats sud-africains, envisageait clairement l'Afrique du Sud postapartheid comme une démocratie sociale dans laquelle la redistribution qui devait répondre aux besoins fondamentaux serait prioritaire par rapport à la croissance économique. Cette dernière devait principalement se réaliser grâce à des mesures reposant sur les principes keynésiens de la demande et à la nationalisation des industries stratégiques. L'adoption du document GEAR, élaboré par l'ANC avec la contribution de technocrates de la Banque mondiale, a représenté un écart significatif par rapport aux précédents principes politiques du parti de libération. Elle peut être considérée comme une victoire pour les partisans du consensus de Washington et pour ceux qui, à maintes reprises, avaient souligné l'inévitabilité du marché.

La transition économique précédemment évoquée fut également importante du fait de son impact social. Bien que l'ANC ait fait campagne pour la redistribution et le changement socio-économique, quelques années après la mise en œuvre des politiques GEAR, axées sur le marché, la situation de la majorité sud-africaine noire restait extrêmement désastreuse. Fin 1996, par exemple, année où fut dévoilé le document GEAR, le revenu par habitant chez les Sud-africains blancs était près de neuf fois supérieur à celui des Noirs, et l'augmentation du revenu enregistrée au sein de la population noire s'est concentrée dans les 10 pour cent des foyers noirs les plus aisés, alors que 40 pour cent des foyers les moins riches ont vu leurs revenus diminuer de 21 pour cent. Au cours de cette même période, les investissements du secteur privé ont diminué alors que le taux de chômage a augmenté, ces deux évolutions contrastant fortement avec les prévisions du document GEAR¹².

L'accélération de l'inégalité sociale en Afrique du Sud postapartheid suscite d'importantes questions sur les transitions démocratiques et économiques en général. Dans quelles circonstances et conditions un mouvement ou un parti révolutionnaire, luttant contre la domination coloniale ou politique, adopte-t-il des politiques économiques semblant outrepasser les objectifs plus grands de la redistribution et de l'égalité sociale ? Doit-on chercher la cause profonde d'une telle transformation politique dans la dynamique sociale interne de la société ou bien l'environnement géopolitique et économique plus large détermine l'agenda et structure l'espace politique pour les mouvements nationaux ? Ou bien la réponse se trouve-t-elle plutôt dans une interaction complexe de variables internes et internationales ? Un examen de la trajectoire suivie par la politique économique sud-africaine postapartheid pourrait répondre à ces questions. Cela nous permettrait alors de mieux comprendre la dynamique sociale et économique stimulant le changement politique et les transitions démocratiques dans de nombreux

contextes, raison pour laquelle une telle étude revêt une importance toute particulière. La prochaine section procèdera à un examen critique des théories concurrentes cherchant à expliquer la transformation du programme économique de l'ANC, et opposera à cette gageure un contre-argument qui s'appuiera sur les études d'économie politique internationale critique. Plus précisément, cette étude ambitionne d'enrichir l'abondante littérature historique institutionnelle, fruit des débats relatifs au niveau approprié d'analyse dans le cadre de l'examen des changements marquants et des transitions économiques¹³.

Contraintes structurelles et l'environnement politique international

Un modèle très influent mobilisé par les spécialistes pour expliquer la transition de l'apartheid au néolibéralisme en Afrique du Sud repose sur les effets restrictifs de l'environnement géopolitique et des intérêts commerciaux nationaux et internationaux. Ce courant que l'on retrouve dans la littérature spécialisée utilise un argument semblable à la théorie critique des relations internationales avancée par Susan Strange dans son ouvrage précurseur sur les liens entre états, pouvoir et économie politique au sens le plus large. Elle note que le pouvoir structurel désigne le processus permettant à certains états et acteurs économiques opérant sur la scène globale de modeler les institutions et de concevoir le régime normatif gouvernant les interactions au niveau international, de sorte à circonscrire la variété de choix politiques dont disposent les États et les agents intégrés à ces structures dans une position subordonnée¹⁴. L'extension de cet argument général au cas spécifique de l'Afrique du Sud a permis à ses promoteurs d'attirer l'attention sur les options limitées qui s'offrent aux politiques dans le cas d'une économie périphérique dépendante de la coopération des capitaux nationaux et internationaux. Ainsi, selon les spécialistes qui ont adopté cette position, les forces du marché étaient si puissantes en cette période post-Guerre froide que même les socialistes les plus ardents ont du revoir leur comportement pour survivre aux nouvelles exigences économiques imposées aux pays en développement.

Pour Adam Habib et Vishnu Padayachee, par exemple, « l'équilibre des forces entre le gouvernement d'unité nationale et les acteurs économiques nationaux et étrangers a été structuré d'une manière favorable au monde des affaires » et « les caractéristiques déterminantes des capacités de ces deux acteurs sont la mobilité des capitaux dans le monde actuel et la compétition accrue entre les états pour les investissements étrangers¹⁵ ». D'une manière similaire, Richard Peet avance à la fois une thèse solidement ancrée dans la réalité des contraintes économiques structurelles (parmi lesquelles, les réactions des investisseurs à la bourse de Johannesburg aux politiques hostiles comme la menace de nationalisation) et,

dans le même temps, un argument consistant à dire qu'un discours néolibéral global aurait imprégné le monde, épuisant toutes les idéologies contre-hégémoniques¹⁶. Par ailleurs, Padayachee souligne que « l'absence d'une tradition de débat rigoureuse » au sein de l'ANC, le retour à une politique conservatrice au niveau international au cours des années 1980 et la disparition d'une alternative économique viable après la chute de l'Union soviétique. Il suggère que ces facteurs ont permis aux capitaux et aux médias sud-africains d'exercer leur influence dans la sphère décisionnelle empêchant dès lors l'ANC de s'opposer au projet néolibéral¹⁷.

Bien que ce modèle de la logique du capital mette en évidence plusieurs pressions internationales importantes auxquelles se vit confronté le nouveau gouvernement sud-africain, il ne fournit pas d'explication adéquate quant à la raison pour laquelle, au regard de son histoire de mouvement de libération, l'ANC a si rapidement succombé à la transformation néolibérale. Comme précédemment noté, de semblables contraintes structurelles furent imposées à d'autres partis et mouvements radicaux ou révolutionnaires, comme au Chili sous Allende, sans parvenir à entraîner la transformation économique souhaitée en l'absence des moyens violents. Par ailleurs, James Hentz montre que c'est le Parti national qui a préparé le terrain pour la potentielle fuite des capitaux précédant la transition vers un régime démocratique par l'application d'une vague de décrets de privatisation de biens jusqu'alors détenus par l'État. Cette mesure politique visait à faciliter la mobilité des capitaux avant l'accession au pouvoir de l'ANC¹⁸. Il en résulte que si l'ANC avait clairement compris la dimension politique du programme économique du Parti national, les représentants du gouvernement auraient pu, en accédant au pouvoir, inverser le cours de ces développements par une série de nationalisations, rétablissant ainsi le contrôle de l'État sur l'économie. Autrement dit, ce sont les raisons pour lesquelles ils n'ont pu agir de la sorte qu'il convient d'expliquer, sans référence aucune aux contraintes structurelles, elles aussi imposées politiquement. De la même manière, il n'était certainement pas inévitable que l'ANC abandonne les stratégies d'industrialisation et de développement pilotées par l'État du fait du contexte géopolitique évolutif suscité par la disparition du socialisme de type soviétique. Il existait un certain nombre de stratégies de développement que le gouvernement aurait pu adopter et qui auraient également été compatibles avec les besoins d'accumulation de capitaux privés, par exemple de l'intervention sélective de l'État dans l'économie d'après le modèle est-asiatique d'industrialisation basée sur l'exportation, avec un accent sur la répression initiale du travail.

La principale faille de la contrainte structurelle et du modèle de la logique du capital tient à l'accent mis sur les facteurs internationaux exogènes, au détriment d'une analyse axée sur la dynamique sociale et politique interne qui prenne en

compte les fondements historiques de l'État sud-africain. Afin de comprendre la raison pour laquelle l'ANC a fétichisé le marché et accepté les machinations de capital comme une évolution économique inévitable plutôt que comme stratégie politique, il est nécessaire d'appréhender les conditions sociales endogènes ayant modelé le contexte dans lequel a évolué la conscience politique du mouvement de libération. Toutefois, avant d'explorer cet aspect de la transition économique, il serait utile d'examiner un deuxième modèle concurrent qui soulève plusieurs questions intéressantes sur le changement de politique de l'ANC et que les spécialistes ont mobilisé avec succès pour expliquer l'adoption de réformes néolibérales dans d'autres pays en développement et avec un passé de politiques économiques étatistes.

« Conditionnalité douce » et transition sud-africaine

Un deuxième argument influent avancé pour expliquer la transformation de l'ANC en termes de politique économique met l'accent sur le rôle joué par les IFI dans le lobby en faveur de la libéralisation des marchés dans une ligne néolibérale. Cette deuxième thèse est, à plusieurs égards, plus convaincante que le modèle de la contrainte structurelle puisqu'elle considère que l'intervention active et la coopération par des acteurs extérieurs durant plusieurs années étaient nécessaires pour changer la politique de l'ANC en termes de développement. Cet argument part de la prémisse selon laquelle les technocrates pleins de ressources et déterminés des IFI souhaitaient participer au processus décisionnel dans l'Afrique du Sud postapartheid aussi bien avant que durant la transition. Il poursuit en exposant le mécanisme causal par lequel ces experts technocrates ont pu entraîner le changement de position de l'ANC en matière de développement, en déployant leurs ressources supérieures et leurs connaissances économiques afin d'orienter la politique de développement du gouvernement vers la libéralisation des marchés.

Connue sous le nom d'approche *soft sell* (vente non agressive), cette tactique fut employée avec succès par les IFI, et en particulier la Banque mondiale, dans d'autres grands pays ayant une forte tradition en termes de souveraineté et de politiques économiques pilotées par l'état. Par exemple, pour Mitu Sengupta, l'adoption de la libéralisation des marchés par l'Inde en 1991, après des décennies d'intervention étatiste, peut être attribuée à la pénétration des IFI dans les cercles décisionnels de l'élite de la bureaucratie d'état. Cela étant, la stratégie mise en œuvre par ces agences était orientée vers le dialogue ciblé visant à influencer et à construire un soutien interne aux réformes de marché, contrairement à l'approche *hard sell* (vente agressive) que suppose la conditionnalité¹⁹. Sengupta montre que la méthode d'intervention pratiquée par la Banque mondiale en Inde a évolué

d'une position intransigeante en conformité avec l'approche de l'administration Johnson dans les années 1960, lorsque l'aide dépendait d'un certain nombre de conditions comme la dévaluation monétaire, à une méthode plus douce au cours des années 1970 et 1980. Citant John P. Lewis, directeur de *US Agency for International Development* — USAID (l'Agence américaine pour le développement international), Sengupta explique que cette forme d'intervention stratégique visait à identifier, au sein des ministères économiques, les fonctionnaires et les bureaucrates favorables à la libéralisation et aux réformes de marché, et à leur fournir d'importantes ressources, en termes de données techniques, de présentations et de rapports, leur permettant d'affronter avec succès leurs opposants au sein de l'état²⁰. Il est montré par la suite qu'un tel dialogue ciblé peut parfois être un complément à la conditionnalité officielle et que, grâce à cette stratégie, les IFI sont demeurées pertinentes à une époque où les flux de capitaux privés ont parfois remplacé le prêt bilatéral ; cette stratégie a également permis à la Banque mondiale de maintenir une présence dans de grands pays ayant acquis la capacité de s'opposer à des formes plus manifestes d'intervention économique à une ère de globalisation et de flux de capitaux privés²¹.

Judith Teichman opère également une distinction entre les deux formes d'intervention décrites ci-dessus. Elle montre que, tout au long des années 1980, les IFI ont eu recours dans plusieurs pays d'Amérique latine à la méthode plus douce de la pénétration extérieure. La taille et l'autonomie de ces états ont obligé les technocrates de la Banque mondiale et du FMI à recourir au dialogue politique comme moyen privilégié pour entraîner les réformes de marché ; cet objectif fut atteint par la construction de réseaux interpersonnels et de relations de confiance avec des représentants clé de l'état, de nouveau au moyen de présentations et de données techniques les aidant à faire passer les recommandations désirées de politique néolibérale. Comme dans le cas indien, la stratégie clé mise en œuvre par la Banque mondiale en Amérique latine était orientée vers l'identification de groupes favorables au néolibéralisme, et sur l'emploi de ses importantes ressources afin d'assurer leur victoire idéologique contre leurs collègues plus traditionnalistes privilégiant une approche étatiste²².

Plusieurs spécialistes ont souligné, à juste titre, le rôle joué par les IFI pour influencer la politique économique en Afrique du Sud, avant et après l'abolition officielle de l'apartheid, complétant ainsi les études précédentes qui se sont intéressées à la tactique *soft sell* dans d'autres contextes nationaux. Patrick Bond souligne qu'un certain nombre de séances de travail et de scénarios d'entreprise planifiés et organisés par des représentants du monde des affaires visaient à renforcer un contrat social entre l'ANC, le Parti national et les grandes entreprises pour assurer une transition vers la politique économique conventionnelle de l'offre dans

le contexte postapartheid. Par exemple, Bond affirme que le retrait politique de l'ANC fut préparé en « parvenant à un consensus lors de confortables séminaires sponsorisés par des *think tanks* tournés vers le monde des affaires, dont notamment *Anglo-American*, *Old Mutual/Nedcor* et *Sanlam*²³ ». Il explique par la suite que, en conjonction avec les scénarios et les exercices de planification mis en place par les élites, la Banque mondiale est parvenue à promouvoir l'idée qu'il n'existait pas d'alternative réelle au néolibéralisme compte tenu des réalités de la globalisation économique. Elle put le faire au moyen de publications de politique économique permettant une large diffusion du savoir en matière de développement vers les principaux décideurs à l'image du ministre des Finances Trevor Manuel. Par ailleurs, Bond souligne que le FMI est parvenu à une importante victoire en modelant les politiques économiques postapartheid lorsque le gouvernement intérimaire de transition a accepté un prêt de 850 millions de dollars (officiellement une aide contre les effets de la sécheresse) associé à un certain nombre de conditions d'austérité très rigoureuses comme des diminutions de salaires et la réduction du déficit²⁴.

Paul Williams et Ian Taylor supportent cette position affirmant que tandis que l'Afrique du Sud était en pleine tourmente économique, l'ANC s'est progressivement laissé convaincre des vertus du néolibéralisme par un groupe d'économistes de la Banque mondiale et de représentants de grandes entreprises ; ces derniers ont rencontré des officiels du gouvernement, y compris Nelson Mandela, pour « renforcer l'hégémonie des idées néolibérales en Afrique du Sud par des moyens consensuels²⁵ ». Taylor et Williams montrent par la suite que l'influence qu'a eue la Banque mondiale sur l'ANC en recourant au dialogue politique ciblé fut très efficace. Cela tint notamment au fait que l'ANC était dépourvu d'un grand département indépendant de recherches économiques qui lui aurait permis de répondre au discours de l'offre et du ruissellement émanant des *think tanks* liés au monde des affaires et aux IFI, rendant ainsi les dirigeants de l'ANC sensibles à de telles idées dominantes²⁶. James Hentz et Margaret Hanson proposent une argumentation similaire en affirmant que la conditionnalité et la coercition financière ne suffisent pas à expliquer le soutien aux réformes néolibérales dans les pays d'Afrique subsaharienne, et que la continuité de telles politiques provient de l'appropriation de telles idées par des gouvernements nationaux qui finissent par les accepter comme si elles étaient les leurs. D'après ce modèle, la variable intermédiaire entre coercition financière et changement de politique économique, variable qui conditionne l'appropriation domestique du néolibéralisme, est la formation de coalitions internes. En Afrique du Sud, l'ANC s'est aligné sur les capitaux nationaux et étrangers, renforçant ainsi le discours néolibéral de la Banque mondiale et l'internalisation de ces idées par les élites politiques²⁷.

Le modèle de la conditionnalité douce explique une dynamique importante derrière la trajectoire du développement postapartheid de l'Afrique du Sud, comme le montre Bond, celui-ci va « au-delà des questions de structure, explorant la manière dont l'agence (le leadership de l'ANC) a été constituée²⁸ ». Néanmoins, en tant que variable explicative unique, elle est également touchée par plusieurs failles qu'il convient de relever. Premièrement, le cas sud-africain est, à d'importants égards, différent des contextes nationaux traditionnels dans lesquels les IFI ont employé avec succès la tactique de *soft sell*. Comme relevé précédemment, dans ces derniers cas, la stratégie employée par la Banque mondiale supposait d'intervenir dans la bureaucratie capitaliste d'un état divisé de l'intérieur, comme en Inde et dans les pays d'Amérique latine, en fournissant un soutien technique et idéologique aux fonctionnaires et bureaucrates déjà favorables aux réformes de marché. Autrement dit, l'intervention dans ce contexte eut lieu dans des pays qui étaient déjà capitalistes, bien qu'ayant une forte tradition de direction et de propriété économique étatistes. En revanche, en Afrique du Sud, les IFI furent confrontées à un parti révolutionnaire englobant de larges groupes sociétaux qui opéraient bien en dehors du cadre légal du pays, et dont les hypothèses politiques n'avaient donc pas été modelées par les mêmes normes institutionnelles et économiques. Comme précédemment mis en exergue, lorsqu'il fut tenté dans des situations similaires, comme dans le Nicaragua sandiniste, ce même type de cooptation n'est pas parvenu à changer les principes directeurs du mouvement révolutionnaire, le résultat final étant une coercition violente.

Par ailleurs, aussi bien en Inde qu'au Mexique, deux pays dans lesquels la Banque mondiale mit en œuvre sa tactique de *soft sell*, les dirigeants politiques furent confrontés à une crise de la balance des paiements qui appelait une réponse économique. Les IFI furent donc en mesure d'exploiter le besoin de prêts supplémentaires des dirigeants pour faire pression en faveur de la libéralisation et des réformes de marché. L'Afrique du Sud, d'autre part, était unique puisque la dette extérieure du pays n'avait pas atteint un niveau handicapant ; donc la tactique de *hard sell* et de la conditionnalité ne pouvait être utilisée pour renforcer le dialogue politique et faire passer l'ajustement structurel de la même manière que dans les cas précédents. Dans l'ensemble, la principale faille du modèle consistant à expliquer la transition néolibérale de l'Afrique du Sud par la conditionnalité douce tient au fait qu'il décrit les événements survenus au cours de cette période sans expliquer correctement la raison du changement ; autrement dit, les dirigeants de l'ANC furent si sensibles à l'influence des IFI et compte tenu des objectifs d'émancipation du mouvement, ainsi que des conditions politico-économiques du pays, ils adoptèrent si rapidement leurs recommandations néolibérales et s'alignèrent sur les représentants du monde des affaires. De plus, avec ce modèle, la réponse

conventionnelle à cette question, selon laquelle le département économique de l'ANC était sous-développé et donc incapable de rivaliser avec les ressources et le savoir de la Banque mondiale, ne prend pas en compte le fait qu'un mouvement de libération populaire révolutionnaire ne doit pas nécessairement rivaliser avec les ressources des IFI tant que ses dirigeants sont en mesure d'identifier et d'agir correctement contre les origines économiques de l'oppression de leurs électeurs²⁹. La prochaine section tentera ainsi de combler cette lacune de la littérature spécialisée en proposant une réponse satisfaisante à cette question.

Formation des classes, idéologie et extraction de surplus en Afrique du Sud

Afin de comprendre les raisons pour lesquelles les dirigeants de l'ANC ont cédé si rapidement à la tactique de *soft sell* et du dialogue politique ciblé des IFI et du monde des affaires, il est nécessaire d'analyser les rapports sociaux de propriété ayant structuré l'État sud-africain et la formation sociale, ainsi que la manière dont cela a, en retour, affecté la conscience politique du mouvement de libération. À cette étape de l'analyse, il serait également utile d'introduire la distinction entre l'extraction économique et extra-économique de surplus, dont la pertinence fut relevée par Robert Brenner dans son article phare sur la transition du féodalisme vers le capitalisme dans l'Angleterre médiévale. Selon Brenner, la principale différence entre les rapports sociaux de propriété féodaux et capitalistes tient au fait que l'excédent du premier mode de production est extrait des producteurs par des moyens directement coercitifs, permettant à la classe dominante de reposer sur des institutions judiciaires et sur un appareil militaire pour reproduire le régime d'exploitation, fusionnant ainsi les terrains économique et politique³⁰. Le corollaire logique de tels rapports sociaux de propriété est l'émergence de certaines idéologies, la religion par exemple, comme sphères dominantes de la société, justifiant et légitimant les rapports transparents d'extraction du surplus entre les classes dominantes et les classes exploitées. Toutefois, dans la forme pure du mode de production capitaliste, les rapports d'extraction de surplus sont opaques. Le moment économique prédomine dès lors, à un niveau très général, tandis que la loi de l'offre et de la demande semble s'exercer comme une loi extérieure et neutre sur l'ensemble de la structure sociale³¹.

En Afrique du Sud, les rapports économiques ayant structuré la formation sociale étaient largement déterminés par l'industrie minière. Comme précédemment évoqué, le capital minier britannique a fait en sorte d'assurer une main d'œuvre bon marché pour ses opérations afin de contrecarrer les effets négatifs qu'avaient le prix fixe de l'or et les coûts d'investissement élevés sur la rentabilité.

La création et la reproduction d'une telle main d'œuvre bon marché ont conduit à établir certaines conditions qui ne peuvent être maintenues que par la présence d'un élément extra-économique dans le processus d'accumulation de capital. Celui-ci s'est manifesté à travers plusieurs pratiques discriminatoires (comme les barrières de couleur à l'emploi) et a conduit, par la suite, à la consolidation d'une idéologie raciste justifiant la relégation des travailleurs africains dans des réserves afin d'assurer leur reproduction sociale indépendamment du rapport salarial. Comme l'a relevé Frederick Johnstone, l'aspect racial de cette idéologie de légitimation eut pour effet de masquer le caractère de classe de l'oppression de la population noire, dissimulant par là même la source économique de l'exploitation telle qu'elle existait dans le processus de production en la projetant dans les sphères juridiques et politiques³². Par ailleurs, du fait du renforcement délibéré des classes tribales et précapitalistes à la campagne, le capitalisme n'a pas existé en forme quasi-pure dans la formation sociale sud-africaine, mais a coexisté avec les modes de production précapitalistes tout en les subordonnant à ses besoins. Dans ce contexte, l'absence historique d'égalité juridique et de marché abstraite pour la population noire a conduit à ce que « l'oppression de celle-ci soit vécue comme une oppression raciale/nationale », ce qui « a, en retour, affecté la ligne politique et les formes de lutte adoptées, tendant à conférer aux organisations un caractère plus réformiste³³ ».

Ainsi, selon notre argumentation, la manière dont les institutions spécifiques de la ségrégation et de l'apartheid ont déformé et dissimulé les intérêts de classe réfractés par l'État sud-africain a également limité, d'une manière essentielle, la conscience du mouvement de libération et créé le potentiel de sa corruption par des acteurs externes³⁴. Il convient toutefois de noter que l'adoption de la libéralisation des marchés par l'ANC n'a pas découlé mécaniquement des caractéristiques structurelles des rapports sociaux de propriété en Afrique du Sud sous l'apartheid. Comme précédemment relevé, les premiers documents établis par le mouvement montrent avec force que le monopole privé sur les ressources stratégiques était lié à l'oppression des Noirs sud-africains. La mise en œuvre réussie de la stratégie de *soft sell* des IFI dépendait donc d'une seconde variable conditionnelle essentielle : la manière dont le discours du néolibéralisme était construit par ses partisans et par ses principales institutions. David Harvey a montré que l'ascension du projet néolibéral aux États-Unis et au Royaume-Uni, ainsi que sa position dominante par rapport aux idéologies et modèles économiques concurrents, avait nécessité, en plus de la coercition, de parvenir au consentement, ainsi que l'internalisation de certaines valeurs par la population dans sa large acception comme du bon sens. Dans ce contexte, l'idée de liberté revêt une certaine connotation, à savoir l'incarnation de la liberté négative définie essentiellement comme absence de poli-

tiques d'état interventionnistes et régulatrices. La flexibilité du travail, la spécialisation et la mobilité du capital furent définies comme actions offrant une plus large variété de choix non seulement aux employeurs mais également aux travailleurs ; ce discours fut soigneusement construit par les associations d'entreprises et les *think tanks*³⁵.

Au regard de l'héritage sud-africain en termes de ségrégation et d'apartheid, et du rôle joué par l'État dans le processus d'accumulation via des moyens extra-économiques, il n'est pas surprenant que le discours néolibéral exposé précédemment résonne sur de nombreuses franges de la population. Par exemple, dans une étude sur les stratégies employées par les publicitaires en Afrique du Sud postapartheid, Eva Bertelsen montrait que les publicités ciblant les consommateurs noirs s'étaient systématiquement appropriées le langage de la lutte et avaient redéfini la démocratie comme liberté individuelle afin de promouvoir l'idée selon laquelle la liberté de consommer serait sa principale composante³⁶. De tels sentiments étaient également ceux des dirigeants de l'ANC, dont certains, comme le ministre du Logement Joe Slovo, pensaient que la fin de l'apartheid et du racisme serait également la fin de l'oppression économique, compte tenu de l'héritage sud-africain d'apartheid et d'extraction extra-économique de surplus³⁷. Là est la raison pour laquelle le discours néolibéral, promu par les IFI, a croisé des variables et des institutions internes spécifiques pour permettre la transition économique postapartheid.

Conclusion

Cet article a cherché à proposer une explication du changement économique qui eut lieu dans les cercles décisionnels de l'ANC et qui mit en évidence le rôle essentiel joué par les IFI pour faciliter la transition néolibérale, tout en prenant en compte le fait que ces acteurs internationaux ne parvinrent pas à entraîner le changement économique dans d'autres pays où des mouvements radicaux ou révolutionnaires étaient parvenus au pouvoir. L'analyse comparative a montré que la variable conditionnelle clé pour expliquer la différence de résultat entre le cas sud-africain et les deux autres pays était la présence, dans le premier cas, d'un élément extra-économique dans le processus d'accumulation. Soutenu par l'État sud-africain, il eut pour effet de modeler les objectifs du mouvement de libération. Cela conduisit ses dirigeants à privilégier les dimensions nationale et raciale de leur oppression et les rendit ainsi sensibles à l'idéologie néolibérale qui définissait la liberté en termes de marché. Cet article a également montré que l'absence de certaines variables essentielles dans le cas sud-africain indique que la seule intervention des IFI n'était probablement pas suffisante pour générer une transition

vers la libéralisation des marchés, comme dans le cas indien ou dans celui des pays d'Amérique latine. La principale idée de cette analyse tient au fait que, d'une part, la réussite de la tactique de *soft sell* mise en œuvre par la Banque mondiale et le monde des affaires dépendait de l'existence de conditions sociales internes et, d'autre part, les facteurs internationaux, à eux seuls, n'auraient probablement pas permis la transition économique. Cette conclusion devrait encourager des recherches plus approfondies dans le domaine des relations internationales sur l'interaction entre variables exogènes et endogènes, afin de mieux appréhender la nature des transitions politiques et économiques dans les sociétés en développement ou postcoloniales.

Notes

1. WEBSTER, Edward et ADLER, Glenn, « Toward a Class Compromise in South Africa's "Double Transition": Bargained Liberalization and the Consolidation of Democracy », *Politics and Society* 27, no. 3, septembre 1999, p. 348.

2. HABIB, Adam et PADAYACHEE, Vishnu, « Economic Policy and Power Relations in South Africa's Transition to Democracy », *World Development* 28, no. 2, 2000, p. 253.

3. BLOCK, Fred, « The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State », *Socialist Revolution* 7, no. 33, mai-juin 1977, p. 15.

4. BOND, Patrick, *Elite Transition: From Apartheid to Neoliberalism in South Africa*, Pietermaritzburg, Afrique du Sud, University of Natal Press, 2000, pp. 53-89. Voir aussi MARAIS, Hein, *South Africa, Limits to Change: The Political Economy of Transformation*, Le Cap : University of Cape Town Press, 1998.

5. SENGUPTA, Mitu, « Making the State Change Its Mind—the IMF, the World Bank, and the Politics of India's Market Reforms », *New Political Economy* 14, no. 2, juin 2009, p. 182 ; et TEICHMAN, Judith A., *The Politics of Freeing Markets in Latin America: Chile, Argentina, and Mexico*, Chapel Hill : University of North Carolina Press, 2001, p. 58.

6. SOARES, John A. Jr., « Strategy, Ideology, and Human Rights: Jimmy Carter Confronts the Left in Central America, 1979-1981 », *Journal of Cold War Studies* 8, no. 4, automne 2006, p. 63.

7. Selon Arend Lijphart, les études de cas déviants portent sur « des cas uniques s'écartant des généralisations établies. Ces dernières sont sélectionnées afin de mettre en évidence la raison de leur déviance, autrement dit, pour révéler des variables supplémentaires pertinentes qui n'avaient pas été précédemment prises en considération, ou pour affiner les définitions (opérationnelles) de tout ou partie des variables ». Ainsi, la valeur théorique des cas d'étude déviants tient au fait que s'ils peuvent affaiblir la proposition initiale, néanmoins ils « suggèrent une proposition modifiée qui pourrait être plus forte », bien que « la validité de la proposition dans sa forme modifiée doit être établie par une analyse comparative ultérieure ». LIJPHART, « Comparative Politics and the Comparative Method », *American Political Science Review* 65, septembre 1971, p. 692.

8. KAPLAN, David E., « The South African State: The Origins of a Racially Exclusive Democracy », *The Insurgent Sociologist* 10, no. 2, 1980, p. 92.

9. JOHNSTONE, Frederick A., *Class, Race and Gold: A Study of Class Relations and Racial Discrimination in South Africa*, Londres : Routledge and Kegan Paul, 1976, pp. 19-20.

10. WOLPE, Harold, « Capitalism and Cheap Labour-Power in South Africa: From Segregation to Apartheid », *Economy and Society* 1, no 4, 1972, p. 445.

11. PEET, Richard, « Ideology, Discourse, and the Geography of Hegemony: From Socialist to Neoliberal Development in Postapartheid South Africa », *Antipode* 34, no. 1, janvier 2002, p. 67.
12. HART, Gillian, *Disabling Globalization: Places of Power in Post-Apartheid South Africa*, Berkeley : University of California Press, 2002, p. 20.
13. Voir par exemple, BRENNER, Robert, « The Origins of Capitalist Development: A Critique of Neo-Smithian Marxism », *New Left Review* 104, juillet-août 1977, pp. 25-92 ; DENEMARK, Robert A. et THOMAS, Kenneth P., « The Brenner-Wallerstein Debate », *International Studies Quarterly* 32, no. 1, mars 1988, pp. 47-65 ; GUNDER FRANK, Andre, « Development and Underdevelopment in the New World: Smith and Marx vs. the Weberians », *Theory and Society* 2, no. 4, hiver 1975, pp. 431-66 ; WALLERSTEIN, Immanuel, *The Modern World System*, vol. 1, *Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, New York : Academic Press, 1974 ; et MEIKSINS WOOD, Ellen, *The Origin of Capitalism*, New York : Monthly Review Press, 1999.
14. STRANGE, Susan, *States and Markets*, Londres : Pinter Publishers, 1988, pp. 24-26.
15. HABIB et PADAYACHEE, « *Economic Policy and Power Relations* », p. 254.
16. PEET, « *Ideology, Discourse* », p. 71.
17. PADAYACHEE, Vishnu, « Progressive Academic Economists and the Challenge of Development in South Africa's Decade of Liberation », *Review of African Political Economy* 25, no. 77, 1998, p. 444.
18. HENTZ, James Jude, « The Two Faces of Privatisation: Political and Economic Logics in Transitional South Africa », *Journal of Modern African Studies* 38, no. 2, juin 2000, p. 212.
19. SENGUPTA, Mitu, « From "Hard Sell" to "Soft Sell": The IMF, World Bank and Indian Liberalisation », *World Affairs* 14, no. 1, printemps 2010, p. 114.
20. *Id.*, p. 119.
21. SENGUPTA, Mitu, « *Making the State* », p. 183.
22. TEICHMAN, Judith, *Politics of Freeing Markets*, p. 59.
23. BOND, Patrick, *Elite Transition*, p. 55.
24. *Id.*, p. 178.
25. TAYLOR, Ian et WILLIAMS, Paul, « Neoliberalism and the Political Economy of the "New" South Africa », *New Political Economy* 5, no. 1, 2000, p. 26.
26. *Id.*
27. HANSON, Margaret et HENTZ, James J., « Neocolonialism and Neoliberalism in South Africa and Zambia », *Political Science Quarterly* 114, no. 3, automne 1999, p. 480.
28. BOND, *Elite Transition*, p. 53.
29. Il est en effet possible de mentionner un certain nombre d'exemples de gouvernements de gauche et socialistes, comme l'administration Arbenz au Guatemala et les Sandinistes au Nicaragua, parvenus au pouvoir tout en étant dépourvus d'expérience et de ressources économiques comparables à celles des organisations internationales, mais qui ont néanmoins mis en œuvre des politiques spécifiques qu'ils estimaient nécessaires à l'atténuation des inégalités sociales. Il convient également de noter que l'ANC a bénéficié d'un important soutien de la part d'économistes de gauche et marxistes ayant travaillé de concert pour établir le rapport MERG. Celui-ci fut finalement rejeté, limitant plus encore la force de tout argument consistant à dire que l'ANC ne pouvait simplement pas rivaliser avec les idées économiques émanant de la Banque mondiale et du monde des affaires.
30. BRENNER, Robert, « Agrarian Class Structure and Economic Development in Pre-industrial Europe », *Past and Present* 70, février 1976, p. 35.
31. BURAWOY, Michael, « Toward a Marxist Theory of the Labour Process: Braverman and Beyond », *Politics and Society* 8, septembre 1978, p. 301.
32. JOHNSTONE, *Class, Race and Gold*, chapitre 1.
33. KAPLAN, « *The South African State* », p. 92.
34. Cet argument est une extension de la thèse de Brenner (1976) selon laquelle, une fois établies, les relations sociales de propriété fixent des limites très strictes quant au type de développement économique possible. Ces limites tiennent au fait que dans toute formation sociale les acteurs économiques et politiques

sont toujours engagés les uns avec les autres dans des relations sociales ; par conséquent, même si des acteurs individuels tentent de mettre en place des changements économiques ou sociaux, ceux-ci ne pourront être adoptés au niveau général tant que certaines contraintes institutionnelles et relatives à la propriété sociale perdurent. De la même manière, il faut noter que les luttes politiques contre des régimes de propriété sociale spécifiques ne peuvent pas être considérées comme des mouvements homogènes tout aussi perméables aux forces économiques extérieures. Elles ont tendance à opposer différents degrés de résistance en fonction de la source identifiée de leur oppression, ce qui est toujours en lien avec les relations d'extraction du surplus dans lesquelles elles étaient impliquées et desquelles leur résistance est née.

35. HARVEY, David, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford : Oxford University Press, 2005, chapitre 2.

36. Cité dans HART, Gillian, *Disabling Globalization*, p. 25.

37. NARSIAH, Sagie, « Neoliberalism and Privatisation in South Africa », *GeoJournal* 57, no. 1-2, 2002, p. 5.

(Re)découper la carte de l’Afrique :

Une critique de l’argument d’un déficit sécessionniste de l’Afrique

OUMAR BA*

Le 9 juillet 2011, la République du Sud-Soudan devint un pays indépendant. Ce redécoupage de la carte de l’Afrique ne représente que l’un des très rares exemples d’un tel évènement cinq décennies après les années d’accès à l’indépendance. Il s’agit également de l’un des très rares exemples en Afrique d’une situation dans laquelle un conflit exprimant un sentiment sécessionniste conduisit à la naissance d’un nouvel état. Des études de plus en plus nombreuses soutiennent que l’Afrique souffre d’un « déficit sécessionniste » et que l’« équilibre fragile des souverainetés » étatiques en Afrique entrave la stabilité et le développement de celle-ci¹.

Bien que l’argument selon lequel l’Afrique souffre d’un déficit sécessionniste soit empiriquement sain, il a également donné à certains spécialistes des armes pour appeler à un développement du sécessionnisme en Afrique. Le présent article offre une critique de tels arguments et conteste l’idée selon laquelle le démembrement des plus vastes états africains et le redécoupage de la carte de l’Afrique représentent la meilleure formule de résolution des conflits sur ce continent. La première partie de cet article présente les principaux arguments avancés dans le débat sur le déficit sécessionniste. La deuxième partie offre une critique sur la façon dont cet argument a été utilisé par d’autres pour appeler à un redécoupage de la carte de l’Afrique, permettant à de plus nombreuses entités de faire sécession et d’être reconnues comme états souverains. Cet article offre enfin une réfutation empirique à l’idée que le sécessionnisme en Afrique a réussi à mettre fin aux conflits ; pour ce faire, j’examinerai les deux cas africains de sécessionnisme aboutissant à la naissance d’un nouvel état — l’Érythrée et le Sud-Soudan.

* Oumar Ba est doctorant au département de Science politique de l’University of Florida à Gainesville. Pour des commentaires sur cet article, il tient à remercier des participants de l’atelier *Research Seminar in Politics* du département de Science politique à l’University of Florida. Il est également reconnaissant à Levar Lamar Smith pour ses suggestions. M. Ba a présenté une version de cet article à la réunion annuelle du *Midwest Political Science Association* en avril 2012.

Le débat d'un déficit sécessionniste

Pierre Englebert et Rebecca Hummel soutiennent que l'Afrique a connu au cours des 40 dernières années moins de mouvements sécessionnistes que partout ailleurs dans le monde. Les auteurs prétendent établir empiriquement le déficit sécessionniste de l'Afrique et expliquent pourquoi un tel déficit existe en Afrique². On pourrait toutefois se demander à quoi ce déficit est comparé. Y a-t-il un seuil, un point charnière auquel on peut prétendre que le nombre de conflits sécessionnistes au-dessus ou en dessous de ce point s'écarte de la norme ?

Englebert et Hummel expliquent que

L'Afrique offre une prime matérielle significative à la souveraineté mondialement reconnue, donnant l'avantage aux élites qui préfèrent rester dans l'état, même si elles ne profitent pas immédiatement du pouvoir au centre³.

Les cas de sécession en Afrique sont fonction des variations dans les avantages relatifs de la souveraineté. L'article conclut que « L'équilibre affaibli de la souveraineté de l'Afrique a contribué à l'échec de son développement⁴ ».

Au cours des quatre dernières décennies, seuls 10 pays africains sur 48 ont connu des mouvements sécessionnistes, alors que 30 d'entre eux ont été victimes de conflits non sécessionnistes. Toutefois, chose intéressante, Englebert et Hummel mettent l'Afrique du Nord et le Moyen Orient dans le même panier⁵. Étant donné que l'Afrique du Nord a connu un passé colonial comparable à celui du reste du continent et que la formation et la consolidation des états après leur indépendance ont suivi la même voie, on pourrait se demander pourquoi l'Afrique du Nord a été exclue de l'analyse. En fait, le conflit entre le Maroc et le POLISARIO à propos du Sahara occidental aurait fourni un argument utile dans l'analyse, mais les auteurs ont préféré ne pas l'inclure dans les données relatives aux pays africains.

Englebert et Hummel présentent des données empiriques montrant que depuis 1960, 44 pour cent des années de conflit intérieur au Moyen Orient et en Afrique du Nord, 47 pour cent de celles en Asie et 84 pour cent de celles en Europe ont un contenu séparatiste, comparé à 27 pour cent en Afrique subsaharienne⁶. Les auteurs soulignent que les états africains en détérioration sont résistants et que les élites autochtones poursuivent leurs intérêts pour un accès aux institutions nationales et locales à travers le séparatisme.

D'après les auteurs, la séparation de l'Éthiopie et de l'Érythrée en 1993 est le seul cas de sécession réussie et est en fait plus un cas de décolonisation (à leur décharge, on peut remarquer que leur article fut publié avant la naissance du Soudan). Les données présentées par les auteurs contiennent toutefois des inexactitudes, comme dans le cas de la Casamance où, affirment-ils, le conflit sécessionniste a pris fin en 2001, alors qu'en fait il se poursuit encore.

Englebert et Hummel soutiennent également que l'Afrique souffre d'un équilibre affaibli des souverainetés et écrivent que

les élites africaines n'embrassent pas leur pays par sentiment nationaliste mais par nécessité. Elles se lancent ensuite dans un discours nationaliste pour légitimer ce choix et ébranler leurs adversaires, donnant ainsi en même temps naissance à un nationalisme et à une polarisation infranationale⁷.

Par conséquent, d'après les auteurs, la fragilité de l'état africain présente des avantages pour les élites et les citoyens par suite de la possibilité de s'engager dans une prédation et du manque de responsabilité. En outre, les faibles chances de reconnaissance internationale empêchent les élites régionales, en particulier celles qui sont exclues du pouvoir central, de faire sécession.

Bien que les données montrent de façon convaincante que l'Afrique présente en fait un déficit sécessionniste lorsqu'on la compare à d'autres régions du monde, Englebert et Hummel n'offrent pas d'arguments convaincants pour justifier leur affirmation que les élites africaines sont moins nationalistes qu'ailleurs et la raison pour laquelle les sentiments nationalistes en Afrique sont basés sur la nécessité et la prédation⁸. Qui plus est, il est vrai qu'une focalisation sur la souveraineté nationale a raréfié la reconnaissance internationale, ce qui a fait que certaines entités ont acquis le statut d'état *de facto* mais pas *de jure*⁹. La difficulté d'acquérir la reconnaissance de souveraineté n'explique pas la raison pour laquelle les élites africaines ne s'engagent pas dans des conflits sécessionnistes ; cela ne pourrait au mieux qu'expliquer le fait que de tels conflits ethniques tendent à durer très longtemps.

D'après Englebert et Hummel,

En Afrique, la violence politique fournit généralement à des groupes marginalisés et exclus des moyens de se battre pour une (ré)insertion dans le système. Elle ne représente pas des tentatives visant à défier, réformer ou révolutionner l'état, ou d'en faire sécession¹⁰.

Selon ce raisonnement, les élites africaines ont très peu d'incitations à s'engager dans des activités sécessionnistes. On pourrait dès lors se demander comment et pourquoi un conflit sécessionniste se déclenche sur le continent. Les auteurs soutiennent qu'il y a deux explications possibles : la première est que les mouvements sécessionnistes revendiquent une existence coloniale distincte, utilisant ainsi la reconnaissance internationale de souveraineté en leur faveur, comme dans les cas de l'Erythrée, du Sahara occidental, de Cabinda et du Somaliland, ainsi qu'à un moindre degré dans ceux de la Casamance, du Sud-Soudan et du Katanga. La deuxième explication est le moment choisi pour les revendications sécessionnistes. Les deux périodes sécessionnistes en Afrique se sont déroulés au cours des années 1960 et 1990¹¹.

L'une des implications de l'argument en faveur du déficit de sécessions pour les états africains se résume aux questions suivantes : pourquoi les communautés marginalisées ne font-elles pas sécession au lieu d'essayer de réintégrer le système ? Étant donné que les auteurs montrent que les conflits sécessionnistes atteignent rarement leurs objectifs, pourquoi cela serait-il un moindre facteur que l'avidité présumée des élites africaines, qui préféreraient conserver leurs liens avec l'état pour en profiter au maximum plutôt que faire sécession, comme le soutiennent les auteurs ? Étant donné que les données montrent que ce ne sont pas les conflits en général mais les conflits sécessionnistes qui manquent en Afrique, pourquoi les belligérants n'incluent-ils pas un élément sécessionniste dans leur programme ? Des conflits sécessionnistes contribueront-ils à la conclusion de nombreuses guerres en Afrique ? En quoi y a-t-il un rapport entre cet argument en faveur d'un déficit sécessionniste et celui en faveur du maintien de la division de l'Afrique ?

L'argument en faveur du maintien de la division de l'Afrique

Englebert et Hummel concluent que « les pays africains sont maintenus dans un état permettant de les démanteler » ; ils le sont d'une façon qui garantit leur fragilité, qui à son tour, « facilite l'exploitation du pouvoir étatique par les élites politiques pour mettre en œuvre leurs propres stratégies individuelles d'accumulation¹² ». Alors que cet argument postule que la fragilité des pays africains est le résultat d'un programme compliqué, exécuté par les élites africaines, on s'attendrait à ce que la naissance du Sud-Soudan en tant que pays souverain ait donné plus de poids à ceux qui soutiennent que les pays africains devraient plus se fractionner et que la communauté internationale devrait reconnaître plus volontiers la souveraineté de nouvelles entités politiques. C'est pourquoi des appels plus pressants à un développement du sécessionnisme en Afrique ont été lancés.

Pascal Zachary écrit que « le Soudan a été coupé en deux pays indépendants avec succès » et explique que « plus de pays africains devraient se diviser, faire sécession, se fragmenter ou autrement chambouler les anciennes frontières coloniales¹³ ». Le problème que pose une telle affirmation est le fait que nous ignorons encore à ce stade si la séparation du Soudan et du Sud-Soudan a « réussi » ou pas. Quels sont les critères sur lesquels l'auteur base son estimation ? Comment évalue-t-on le succès dans une telle situation ? Bien que l'indépendance du Sud-Soudan ait consacré la fin de ce qui a été la plus longue guerre civile en Afrique, on ne peut pas encore être sûr que la paix ait été réalisée entre les deux pays voisins. En outre, la naissance de ce nouveau pays enclavé et fragile ne nous indique pas encore comment le Sud-Soudan réussira à rester viable et satisfera les demandes de base de ses citoyens. Il convient de prendre ces éléments, plutôt que simple-

ment le pourcentage des suffrages exprimés en faveur de l'indépendance lors du referendum, en considération lorsqu'on évalue le succès de la séparation entre le Soudan et le Sud-Soudan. Par conséquent, baser son argument sur cette fausse promesse de coupure en deux du Soudan pour appeler à plus de sécessions en Afrique est problématique.

Zachary soutient que « laisser ces pays [africains] se reconstruire sous la forme de pays plus petits pourrait en fait limiter les conflits, accélérer la croissance économique et réduire le coût de l'aide extérieure¹⁴ ». Cet argument soulève toutefois la question : comment ? L'auteur semble oublier que le fait que des pays soient plus petits ne signifie pas nécessairement qu'ils sont plus stables. En fait, le Rwanda et la Guinée Bissau figurent parmi les plus petits pays d'Afrique. Zachary recommande en outre que le Congo oriental fusionne avec le Rwanda et rejoigne la région en voie de développement de l'Afrique de l'Est. Le Somaliland et le Puntland devraient recevoir la reconnaissance internationale, ce qui, affirme-t-il, « ouvrirait les portes de ces pays à l'aide¹⁵ ». Cette affirmation est problématique dans la mesure où elle se focalise sur l'aide extérieure comme l'un des avantages dont profiteraient ces territoires une fois qu'ils auraient obtenu la reconnaissance internationale en tant qu'états indépendants. Il s'agit d'une perspective paternaliste des relations internationales qui fait des pays africains les victimes de l'aide extérieure et, pire encore, cet argument laisse délibérément de côté le fait qu'une telle reconnaissance ouvrirait également les portes de ces pays nouvellement indépendants aux entreprises occidentales.

Trop grands pour ne pas faillir

Une autre implication de l'argument en faveur du déficit sécessionniste en Afrique est l'appel à la communauté internationale pour la reconnaissance du fait que la République démocratique du Congo (RDC) est une illusion, pas un État. Jeffrey Herbst et Greg Mills affirment que la RDC n'existe pas. Ils écrivent qu'« Il est temps pour la communauté internationale de reconnaître un fait simple bien que brutal : la République démocratique du Congo n'existe pas. Tous les envoyés spéciaux, missions de maintien de la paix, processus interinstitutions et initiatives diplomatiques fondés sur le mythe du Congo, la notion qu'un pouvoir souverain, unique est présent dans ce vaste pays, sont voués à l'échec. Il est temps d'arrêter de prétendre le contraire¹⁶ ».

Même s'il est vrai que le Congo est peuplé de 67 millions d'habitants représentant plus de 200 ethnies et a une frontière commune avec neuf pays, cela n'en fait pas nécessairement un État qui n'existe pas. Le fait qu'un état soit en faillite ne signifie pas qu'il n'existe pas. Les auteurs soutiennent que

Le Congo n'a rien de ce qui fait un état-nation : interdépendance, gouvernement capable d'exercer régulièrement son autorité sur le territoire en dehors de la capitale, culture partagée favorisant l'unité nationale ou langue commune. Au lieu de cela, le Congo est devenu une collection de peuplades, de groupes, d'intérêts et de profiteurs du pillage qui, au mieux, coexistent¹⁷.

Cette liste de conditions que doit remplir un état-nation établie par Herbst et Mills pose certains problèmes, en particulier lorsqu'ils mentionnent le fait qu'une « culture partagée » et une « langue commune » sont des composantes essentielles du projet de l'état-nation. Les auteurs soutiennent également que les régions périphériques du Congo sont mieux intégrées aux états voisins. Ce qui manque à cette analyse est le fait que les régions périphériques de n'importe quel pays forment des zones de dynamique frontalières en ce sens que les frontières ne sont pas que des lignes de démarcation. Effectivement, les frontières fonctionnent également comme zones d'intégration de territoires appartenant à différentes entités politiques, qui forment dans les zones frontalières des régions d'interdépendance et de caractéristiques partagées qui les différencient souvent du reste des entités politiques auxquelles elles appartiennent. Dans ce sens, ce n'est pas que les régions périphériques du Congo sont coupées du reste du pays mais que ces régions sont également liées aux pays qui ont une frontière commune avec le Congo.

Quoi qu'il en soit, cela justifie-t-il un appel à ces régions à se séparer de la RDC ? Le diagnostic de la maladie du Congo réside dans ces termes, d'après Herbst et Mills :

Les nombreux combattants opérant dans le Congo d'aujourd'hui ont peu d'incitations à former un pays uni ; ils profitent du violent chaos qui permet à un si grand nombre d'entre eux de s'en prendre aux ressources du pays. La communauté internationale n'a pas la volonté ni les ressources de bâtir un Congo fonctionnel, pas plus que les voisins de celui-ci ne veulent un Congo unifié car, pour beaucoup, il est plus facile de traiter avec un grand nombre de régions non gouvernées sur lesquelles ils peuvent exercer une influence. Le Rwanda, l'Angola et l'Ouganda, par exemple, sont tous intervenus pour protéger leurs intérêts en matière de sécurité au cours des dernières décennies¹⁸.

La résolution du conflit n'éliminerait-elle pas alors le problème et n'ouvrirait-elle pas la voie à la reconstruction de l'État-nation congolais ? Comment la division du Congo mettrait-elle fin au conflit ?

En 2003 déjà, Herbst et Mills avaient présenté un argument similaire : étant donné l'immense tragédie humaine, il est temps de demander si la situation de provinces telles que les Kivus et le Katanga (qui sont elles-mêmes aussi grandes que certains pays africains) pourra jamais être améliorée tant qu'elles appartiennent à un État congolais fictif [...] La communauté internationale devrait déclarer purement et simplement que la RDC n'est pas un État souverain¹⁹,

mais les auteurs oublient de nous dire qui est « la communauté internationale » et pourquoi elle possède la légitimité lui permettant de décréter que « la RDC n'est pas un État souverain ». En réalité, il serait facile d'imaginer que la solution que

proposent les auteurs doit venir de l'Occident. En fait, Herbst et Mills suggèrent qu'

une résolution des problèmes du Congo est possible grâce à une approche repensée. L'Occident pourrait commencer par donner la priorité au développement et à l'ordre sur le territoire congolais plutôt que se focaliser sur la promotion de l'État congolais.

Lorsque les auteurs écrivent qu'

au lieu de continuer à dépenser des milliards de dollars sur l'unification du Congo, la communauté internationale pourrait s'atteler à la résolution sur une base régionale des vrais problèmes sécuritaires et politiques²⁰.

Il est facile de s'apercevoir que le problème n'est approché que dans l'optique des fonds dépensés par l'Occident au Congo, pas dans celle des bénéfices que les entreprises occidentales tirent du conflit. En outre, Herbst et Mills semblent confondre le fait que représentent la faillite de l'état et l'incapacité du gouvernement avec l'inexistence de la nation congolaise qui est, d'après Benedict Anderson, une « communauté imaginaire²¹ ». La RDC existe en fait en tant que nation, bien qu'on puisse soutenir jusqu'à un certain point qu'elle est un État en faillite.

Manifestement, en termes de géographie politique des états africains, la taille a de l'importance. Herbst et Mills examinent les résultats économiques exceptionnellement mauvais des pays de grande taille, qui ont souffert des conséquences liées aux conflits ethniques. Ils écrivent ensuite que « le problème chronique auquel sont confrontés la RDC, l'Ethiopie et le Nigeria a été que les divisions ethniques ont été suffisamment graves pour provoquer une guerre civile²² ». Mais, une fois de plus, il est possible de critiquer cet argument en faisant remarquer que ce n'est pas nécessairement la grande taille de ces pays qui a suscité l'instabilité et les conflits ethniques. On peut trouver en Afrique de nombreux exemples où un état de grande taille n'est pas nécessairement un état en faillite et où des petits états luttent pour conserver les caractéristiques les plus essentielles d'un état qui fonctionne correctement²³.

Une réfutation des appels à un redécoupage de la carte

Il n'y a eu en Afrique que deux cas de conflits sécessionnistes qui eurent pour résultat la naissance d'une nouvelle nation : l'Érythrée en 1993 et le Sud-Soudan en 2011. Il est sans doute trop tôt pour déterminer si l'indépendance du Sud-Soudan a mis fin au conflit civil à long terme et dans quelle mesure elle a contribué à stabiliser la région. Il est toutefois clair que, compte tenu des relations qui restent tendues entre le Soudan et son nouveau voisin, ainsi que des désaccords entre les deux pays, en plus de la guerre séparatiste en cours qui affecte de nombreuses ré-

gions du Soudan, y compris le Kordofan méridional et les montagnes de Nubie, il est difficile de conclure que la naissance du Sud-Soudan représente un cas de résolution réussie d'un conflit.

Alors qu'un grand nombre des arguments critiqués dans le présent article considèrent le sécessionnisme en Afrique comme une solution pratique pour mettre fin aux conflits, il convient d'être prudent et de vérifier empiriquement si cela a été le cas ou non. Comme l'ont soutenu Paul Collier et Anke Hoeffler,

L'autodétermination est présentée comme la solution au problème de la coexistence pacifique entre des peuples différents. Non seulement l'opinion publique internationale accepte ce message, elle le renforce²⁴.

En effet, les populations du Sud-Soudan n'ont pas d'identité commune, si on tient également compte du fait que des guerres civiles ont fait rage aussi bien à l'intérieur du Sud-Soudan qu'entre ce dernier et le Nord. Le conflit sécessionniste au Sud-Soudan avait en outre une composante économique due au fait que des gisements de pétrole y avaient été découverts dans les années 1960²⁵. Le sécessionnisme érythréen est lui aussi lié aux ressources naturelles, bien qu'il semble à première vue, motivé par des affirmations identitaires profondément ancrées²⁶. Collier et Hoeffler expliquent que l'Erythrée était la région la plus riche d'Éthiopie, avec un revenu par habitant qui était presque le double de celui du reste de l'Éthiopie. Le sécessionnisme en Éthiopie représentait donc également un cas de « sortie de l'imposition²⁷ ». Ce serait en outre faire preuve de réductionnisme que de considérer les mouvements sécessionnistes comme des appels à la justice sociale. On y trouve souvent certains éléments de « mainmise sur les ressources » ou les « rêves des diasporas installées dans des pays riches²⁸ ».

Qui plus est, l'Erythrée n'a pas une population culturellement homogène et aucun des mouvements sécessionnistes que certains réclament ne donnera en fait naissance à des entités politiques et culturelles homogènes. Quiconque veut voir le sécessionnisme s'étendre en Afrique après celui qu'il estime avoir réussi au Sud-Soudan doit garder le cas de l'Erythrée à l'esprit.

La population [érythréenne] se compose de cinq ethnies pratiquant trois religions principales, parlant neuf langues officielles et utilisant trois écritures officielles. En outre, la création du pays divisa son principal groupe ethnolinguistique, les *Tigrini*, en une majorité vivant en Éthiopie et une minorité en Érythrée²⁹.

Collier et Hoeffler écrivent que

les [...] sécessions dans les pays à bas revenu peuvent présenter certains dangers. Il arrive couramment qu'une sécession réduise le fractionnement ethnique et religieux sans l'éliminer : la recherche d'une société ethniquement pure est chimérique. Nos résultats suggèrent qu'une réduction du fractionnement ethnique et religieux a des chances d'accroître, plutôt que de réduire, le danger de guerre civile³⁰.

Qui plus est, alors qu'il est vrai dans une certaine mesure que l'indépendance de l'Erythrée vis-à-vis de l'Éthiopie fut le résultat d'une lutte longue et héroïque, on doit également garder à l'esprit le fait qu'elle n'a pas apporté la paix, étant donné qu'elle ne fit que

transform[er] une guerre civile en guerre internationale, qui s'accompagna d'une montée en flèche des coûts humains et économiques. Elle a également créé un pays de 50 millions d'habitants sans accès direct à la mer³¹.

L'Erythrée est devenue en outre l'un des régimes autoritaires les plus brutaux d'Afrique et a également été impliquée dans de nombreux autres conflits dans la région. En fait, le Conseil de sécurité de l'ONU imposa des sanctions à l'Erythrée pour le soutien qu'elle apporta à l'insurrection en Somalie et l'Erythrée a jusqu'ici combattu directement ou indirectement dans ou contre les pays suivants : Éthiopie, Yémen, Djibouti et Soudan³².

Conclusion

Redécouper la carte et réinventer les frontières ?

Jeffrey Herbst écrit que « le problème fondamental que posent les frontières en Afrique n'est pas qu'elles soient trop fragiles mais qu'elles sont trop solides³³ ». Je ne pense pas qu'une frontière, en tant que moyen conçu pour apporter et assurer la stabilité, ne puisse jamais être trop solide. La même logique s'applique aux frontières en Afrique. Bien qu'elles aient été pour la plupart tracées arbitrairement, le fait qu'elles aient été maintenues telles quelles après les indépendances, a protégé l'Afrique du chaos qui suivit l'indépendance du sous-continent indien, par exemple. Une consolidation des frontières en Afrique ne doit pas être exclue *ipso facto* mais l'argument qui postule qu'un redécoupage de la carte de l'Afrique pourrait apporter une plus grande stabilité n'est pas convaincant parce qu'il est très vraisemblable que le résultat sera la création d'états plus fragiles, enclavés et non viables. Les données empiriques montrent en outre qu'aucun mouvement sécessionniste n'a conduit à la naissance en Afrique d'un nouvel état qui s'est révélé représenter une solution de résolution de conflit ou créer un pays ou une région plus stable.

Notes

1. ENGLEBERT, Pierre et HUMMEL, Rebecca, « Let's Stick Together: Understanding Africa's Secessionist Deficit », *African Affairs* 104, juillet 2005, pp. 399-427.

2. *Id.*

3. *Id.*, p. 399.

4. *Id.* p. 400.

5. *Id.*, p. 399.
6. *Id.*, p. 400.
7. *Id.*, p. 411.
8. *Id.*
9. CASPERSEN, Nina, *Unrecognized States: The Struggle for Sovereignty in the Modern International System*, Cambridge, UK : Polity Press, 2012, p. 11.
10. ENGLEBERT et HUMMEL, « *Let's Stick Together* », p. 417.
11. *Id.*
12. *Id.*, p. 424.
13. ZACHARY, G. Pascal, « The Atlantic », *After South Sudan: The Case to Keep Dividing Africa*, juillet 2011, www.theatlantic.com/international/archive/2011/07/after-south-sudan-the-case-to-keep-dividing-africa/241705/.
14. *Id.*
15. *Id.*
16. HERBST, Jeffrey et MILLS, Greg, « There Is No Congo: Why the only way to help Congo is to stop pretending it exists », *Foreign Policy*, 18 mars 2009, www.foreignpolicy.com/articles/2009/03/17/there_is_no_congo.
17. *Id.*
18. *Id.*
19. HERBST, Jeffrey et MILLS, Greg, *The Future of Africa: A new order in sight?*, Oxford : Oxford University Press, 2003, p. 73.
20. *Id.*
21. ANDERSON, Benedict, *Imagined Communities*, 2^e ed., Londres : Verso, 2006.
22. HERBST et MILLS, *Future of Africa*, p. 19.
23. CLAPHAM, Christopher, HERBST, Jeffrey et MILLS, Greg, *Big African States*, Johannesburg : Wits University Press, 2006.
24. COLLIER, Paul et HOFFLER, Anke, « The Political Economy of Secession », in *Negotiating Self-Determination*, Lanham MD : Lexington Books, 2006, pp. 37-59.
25. *Id.*, p. 49.
26. *Id.*
27. *Id.*
28. *Id.*, p. 53.
29. *Id.*, p. 49.
30. *Id.*, p. 52.
31. *Id.*, p. 53.
32. International Crisis Group, Eritrea: *The Siege State*, Africa Report n°163 – 21, septembre 2010, [www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/horn-of-africa/ethiopia-eritrea/163%20Eritrea%20The%20Siege%20State.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/africa/horn-of-africa/ethiopia-eritrea/163%20Eritrea%20The%20Siege%20State.pdf).
33. HERBST, Jeffrey, *States and Power in Africa: Comparative lessons in authority and control*, Princeton : Princeton University Press, 2000, p. 253.

Religion et politique dans les transitions que connaissent les pays arabes

BARAH MIKAÏL, PHD*

Les partis islamistes, exclus de la vie politique pendant l'essentiel de la décennie écoulée, sont aujourd'hui propulsés au premier plan de la politique arabe. Les victoires électorales d'Ennahda en Tunisie et des Frères musulmans en Égypte donnent à penser que l'avenir de la vie politique arabe sera dominé par des décideurs dont les programmes politiques sont de nature confessionnelle. Toutefois, le rôle que la religion devrait jouer dans les nouveaux ordres politiques en Tunisie, en Égypte et en Libye, ainsi que la façon dont ce rôle pourrait être formulé en droit et en pratique, continuent de donner lieu à controverses et débats.

Le rôle de la religion dans la politique arabe sera déterminé par les populations de la région. Les partis et mouvements religieux ne peuvent être exclus du processus politique. Les succès électoraux des mouvements confessionnels peuvent toutefois exacerber les tensions sociales. Les résultats des élections récentes semblent indiquer qu'une stricte laïcité ne représentera pas dans le proche avenir une option pour les nouveaux états arabes. Il reste à savoir quelle formule de politique confessionnelle, entre une théocratie de type iranien et la laïcité à inflexion religieuse sur le modèle turc, les démocraties naissantes adopteront.

* L'auteur est directeur de recherches au *Fundación para las Relaciones Internacionales y El Dialogo Exterior* (FRIDE), un *think tank* sur l'action à l'échelle mondiale basé à Madrid qui produit une analyse des principaux débats portant sur les relations internationales. Il est un spécialiste de la géopolitique de l'eau et l'un des participants à un projet consacré à l'étude de la politique, de la religion et de leurs interactions dans les conflits contemporains. Avant de devenir membre de FRIDE, le docteur Mikail dirigea le programme de maîtrise de relations internationales, ainsi que tous les séminaires consacrés au Moyen Orient, à l'Afrique du Nord et à la géopolitique de l'eau, à l'Institut supérieur d'études des relations internationales et stratégiques à Paris (2002-2010). Il travailla au Secrétariat Général pour l'Administration (Ministère français de la Défense) et dirigea entre 2005 et 2007 le programme consacré aux questions relatives à l'eau au Collège Interarmées de Défense de Paris. Le docteur Mikail est également maître de conférences à l'Institut des études européennes de l'Université Paris-VIII. Il est membre du comité de rédaction des revues universitaires françaises *Revue internationale et stratégique* (RIS) et *Confluences Méditerranée*. Il est titulaire d'un doctorat en science politique de l'Université Paris-VIII Saint Denis, d'une maîtrise de coopération internationale et de civilisations arabes et islamiques de l'Université Marc Bloch.

Cet article apparaissait auparavant comme MIKAÏL, Barah, « Religion and Politics in Arab Transitions », Policy Brief no. 116, Madrid : FRIDE, février 2012. Reproduit avec l'autorisation de FRIDE.

La démarcation entre religion et ethnicité, culture et tradition, n'est pas toujours bien définie. Il est toutefois important de distinguer entre les religions, telles que l'Islam et le Christianisme, et les idéologies politiques à base confessionnelle, telles que l'Islamisme et le Christianisme intégriste. Alors que la religion est une question d'identité personnelle, les idéologies servent des intérêts politiques. La présente note politique examine le rôle de la religion et de l'idéologie confessionnelle dans les transitions que connaissent les pays arabes. Elle s'efforce également de tirer quelques enseignements basés sur l'expérience d'autres pays et régions quant aux différents rôles que peut jouer la religion dans une société en route vers la démocratie.

Le rôle de la religion dans les transitions que connaissent l'Afrique du Nord

Bien avant le « Printemps arabe », la religion fut reconnue comme une force essentielle dans la vie politique arabe. Les résultats des élections de 2011 confirment que les élections (relativement) libres qui se déroulèrent dans le monde arabe font apparaître un solide soutien populaire de l'Islam politique, comme on l'avait déjà vu en Algérie en 1990, en Égypte en 2005 et dans les territoires palestiniens en 2006.

En 2011, de nouveaux partis islamistes apparurent et d'autres, déjà solidement établis, consolidèrent leurs positions. En Tunisie, Ennahda remporta le plus grand nombre de sièges au parlement. En Égypte, les Frères musulmans et plusieurs partis salafistes capturèrent ensemble les deux tiers des sièges à l'Assemblée législative. Le rôle des forces islamistes au Yémen reste incertain mais l'influence qu'elles exercent en Libye est évidente. En Jordanie et au Maroc, les acteurs politiques islamistes jouent un rôle de plus en plus important. La victoire du Parti de la Justice et du Développement (PJD) lors des élections marocaines de 2011 conduisit à la nomination pour la première fois dans le pays d'un premier ministre islamiste.

Le fait que le monde arabe soit en majorité musulman ne signifie pas qu'il doive automatiquement adopter la règle islamiste ou rejeter la laïcité. Les Islamistes tirent avantage de leur exclusion et/ou persécution par les gouvernants déposés. La recherche de solutions de rechange solides pour remplacer l'ancien régime a encouragé les populations à soutenir les partis confessionnels. Leurs antécédents d'opposition aux régimes autoritaires récemment renversés et de persécution par ceux-ci ont conféré aux mouvements islamistes une crédibilité et une légitimité qu'ils utilisèrent avec une grande efficacité pendant leurs campagnes électorales. Pendant ce temps, il se peut que les partis libéraux et laïques aient perdu du terrain pour ne pas s'être opposés d'une façon suffisamment vigoureuse aux anciens gouvernants.

Pendant des décennies, les dirigeants du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord (MOAN) contrôlèrent la sphère religieuse dans leurs pays, soit en influençant les dirigeants religieux, comme ce fut le cas pour l'université el-Azhar en Égypte et les

Muftis en Arabie saoudite et en Syrie, soit par une ingérence directe, comme en Irak sous Saddam Hussein, ainsi qu'en Jordanie, en Algérie, au Maroc et en Libye. Toutefois, les efforts visant à éliminer les partis politiques à base confessionnelle et l'instrumentalisation de la religion ne diminuèrent pas la popularité de cette dernière. Elle devint dans l'imagination du public le signe particulier des mouvements qui défiaient les gouvernements autoritaires, par lesquels ils étaient persécutés à cause de la crainte qu'ils leur inspiraient. L'attitude de défi de ces groupes religieux leur apporta une popularité qui fut renforcée par leurs activités caritatives et sociales. Les Islamistes présentaient leurs activités caritatives comme étant destinées à combler les lacunes créées par la négligence du gouvernement. Pour eux, cela prouvait que les mouvements religieux étaient les mieux à même de soulager les maux sociaux et économiques, comme l'exprimait le slogan des Frères musulmans « *Al-Islam Houa al-Hall* » (L'Islam est la solution). C'est ainsi que, lorsque le Printemps arabe commença à s'étendre à toute la région, les partis islamistes purent faire valoir qu'ils représentaient les seules solutions de rechange pour remplacer le pouvoir autoritaire. Cette image, combinée à un accès à des fonds étrangers, dont l'origine était principalement au Qatar et en Arabie saoudite, conféra aux Islamistes un avantage certain lors des élections qui s'ensuivirent.

L'actuelle dynamique islamiste ne signifie pas nécessairement que les préceptes religieux soient prêts à dominer le monde arabe. En Tunisie, en Égypte et en Libye, les tensions entre acteurs laïques et islamistes continuent d'exister. Nombre de laïques et de libéraux mettent en doute l'engagement démocratique des Islamistes, alors que les partis se réclamant de ce courant continuent de s'efforcer de rassurer leurs adversaires intérieurs et la communauté internationale quant à leur légitimité démocratique. En Tunisie, Ennahda insiste sur un rôle fondamental que les règles religieuses doivent jouer dans le pays, alors même que les partis laïques rejettent cette direction. Les débats parlementaires sur la future constitution tunisienne doivent toutefois commencer avant la résolution des problèmes qui se posent concrètement. En Égypte également, des efforts d'élaboration d'un nouveau cadre de gouvernance sont en cours. Les Frères musulmans contrôlent les commissions parlementaires compétentes dans le domaine des affaires extérieures (diplomatie, défense et énergie) et les Salafistes sont à la tête des commissions traitant de l'économie, de l'enseignement et des affaires religieuses. Cela suggère que l'Égypte évoluera très probablement vers des règles plus conservatrices et une islamisation de la vie sociale. En Libye, le Conseil national de transition (CNT) a insisté dès le début sur l'importance de la *chari'a* pour le pays, ce qui pourrait donner une certaine indication de l'influence qu'exerceront probablement les Islamistes sur l'avenir de la Libye.

La rédaction d'une nouvelle constitution donne aux nouveaux députés la chance de déterminer le degré auquel la religion affectera les futures structures politiques, juridiques et sociales du pays. Les nouvelles dispositions devront être conformes au

droit international, ainsi que tenir compte des règles de l'islam. Cela devrait permettre de rompre avec l'ancienne législation autoritaire tout en garantissant, autant qu'il le sera démocratiquement possible, le respect des valeurs islamiques. La réalisation d'un tel équilibre sera très difficile. Même sous les anciens régimes théoriquement laïques, certaines questions sociales telles que, par exemple, celles qui concernent le droit de succession, la polygamie, le code de la famille et les droits des minorités, étaient traitées sur la base des règles de l'islam, ce qui avait des implications particulières pour les droits de la femme. Dans les débats actuels, parmi les questions les plus controversées figurent le droit de vendre et de consommer des boissons alcoolisées, le port du voile par les femmes, la suspension des activités aux heures de prière, l'instruction religieuse et le respect de la liberté de conscience.

Les partenaires occidentaux considèrent généralement une stricte séparation de l'état et de la religion comme une condition *sine qua non* à l'établissement d'un système politique démocratique. Cette vision n'est toutefois pas viable dans le contexte de la région MOAN, où la religion ne peut pour l'instant être exclue du domaine public. Le fossé entre les acteurs politiques confessionnels et laïques au Moyen Orient est une illusion. Les partis progressistes et théoriquement laïques ne s'isolent pas des croyances religieuses. Toute tentative d'exclure définitivement la religion de la vie publique et politique se heurterait à une levée de boucliers dans l'opinion publique. La laïcité n'est pas non plus obligatoirement souhaitable pour la région, dans la mesure où la religion peut agir comme une puissante force de cohésion nationale, par exemple en offrant un terrain d'entente entre conservateurs et libéraux. Cela est dû en partie au fait que, selon la foi islamique, l'appartenance à la communauté islamique (*Oumma*) transcende tout lien avec un état-nation.

Religion et transition : expériences internationales

Les expériences internationales du passé permettent de tirer certains enseignements sur la façon d'établir un équilibre entre la règle de droit démocratique d'une part, les normes et traditions religieuses d'autre part. Elles peuvent également mettre, dans une certaine mesure, en lumière les écueils sous-jacents de ce processus. Tirer des conclusions des processus de transition du passé présente toutefois des risques, dans la mesure où les pays en transition voient rarement se dérouler des processus totalement comparables. Ainsi, bien qu'il soit possible d'identifier certains points communs, il est important d'être conscient de la spécificité de chaque pays individuel.

La transition vers la démocratie conduit souvent à la modernisation mais cette dernière n'a pas à passer par la laïcisation.

Dans l'ancienne Yougoslavie, l'exclusion de la religion du monde politique ne conduisit pas les citoyens à abandonner leurs opinions politiques fondées sur la reli-

gion. Lorsque la République socialiste de Yougoslavie se désintégra, des communautés qui coexistaient auparavant trouvèrent dans la religion un marqueur commun pour alimenter leur animosité mutuelle. En Bosnie-Herzégovine, les Croates furent automatiquement identifiés comme catholiques, les orthodoxes comme Serbes et les Musulmans comme Bosniaques. L'Indonésie, la Malaisie et Singapour passèrent tous par des processus de transition sans exclure totalement la religion du monde politique. En Turquie, malgré l'orientation laïque d'Atatürk, l'Islam reste un solide point de référence pour la population comme pour le parti AK au pouvoir.

Le degré de religiosité d'une société influencera le rôle que la religion joue dans une transition mais un rôle important de la religion n'entrave pas nécessairement la consolidation d'un ordre démocratique.

Les régimes autoritaires abolirent les tendances idéologiques inspirées par la religion mais une démocratie saine doit compter avec un large éventail d'opinions. En Indonésie, la période de l'après-Suharto a depuis 1998 permis une plus grande tolérance des croyances religieuses, y compris dans la vie politique, même si la situation demeure fragile par suite d'un recours régulier à la violence et de la marginalisation de certaines communautés religieuses. Toutefois, le pluralisme, bien qu'imparfait, permet aux partis politiques indonésiens de faire référence à des croyances religieuses. En Afrique du Sud, les partis politiques prennent en considération les valeurs chrétiennes, *African Christian Democratic Party* (Parti démocrate chrétien africain) et musulmanes *al-Jama'ah*, pour définir leurs programmes. En Pologne, le catholicisme joue un rôle important dans la société et l'Église catholique jouit d'une popularité et d'un prestige considérables. Certains partis politiques, tels que le Mouvement catholique national et le Mouvement national populaire, se réfèrent spécifiquement aux valeurs chrétiennes. Dans certaines sociétés, la Mauritanie et le Pakistan par exemple, un haut degré de religiosité a permis à un plus grand nombre de partis à plateformes basées sur la religion d'apparaître pendant la transition. Même dans des sociétés essentiellement non pratiquantes, les partis ayant des perspectives religieuses peuvent présenter un certain attrait. C'est le cas, par exemple, du *Albanian Christian Democratic Party* (Parti chrétien démocrate albanais), du *Slovenian People's Party* (Parti populaire slovène) ou de *Christian Democratic Union in Latvia* (l'Union chrétienne démocrate lettone). De tels partis ont toutefois plus de chances de réussir dans les pays très religieux et/ou conservateurs. En Turquie, un pays politiquement laïc, il fallut attendre huit décennies pour voir un parti confessionnel prendre le pouvoir.

Les tentatives des minorités visant à réaliser des gains politiques pendant les processus de transition peuvent conduire à une ségrégation dans des communautés définies en termes religieux, y compris par voie de fragmentation territoriale, ce qui peut accroître le risque de tensions interconfessionnelles.

Le risque de ségrégation est particulièrement élevé lorsque des minorités et des communautés fondées sur la religion (comme les groupes chiites dans un environnement principalement sunnite ou les protestants dans un environnement catholique), sur la langue (comme les langues berbères et l'arabe ou le flamand et le français) ou sur l'ethnicité (les Kurdes dans un environnement arabe ou turc, ou les Tutsis parmi les Hutus). Cette situation se produit en Irak, où le processus de transition a produit depuis 2003 une séparation territoriale entre les Kurdes principalement sunnites et les Arabes sunnites et chiites. En Turquie, les Kurdes continuent de se battre pour leurs droits et ont formé leurs propres partis politiques. L'État turc continue de rejeter leur demande de reconnaissance de leur propre identité ethnique. En Irlande du Nord, des tensions persistent entre catholiques et protestants. En Afghanistan, la période chaotique de transition en cours n'as pas permis aux communautés nationales ethniques et religieuses, telles que les Hazaras chiites et les Pachtounes sunnites d'établir des perspectives partagées. Au Nigeria, une violente confrontation entre chrétiens et musulmans sunnites est courante. Plus un pays s'ouvre au pluralisme, plus il y a de chances que ses communautés s'efforcent de renforcer leurs positions, ce qui peut finir par entraîner l'animosité et une tension mutuelle. Par conséquent, pour permettre au pluralisme de réussir et éviter un conflit interconfessionnel, il est important que les pays consacrent suffisamment de temps au développement de la confiance mutuelle et prennent des mesures politiques vigoureuses pour garantir la coexistence pacifique.

Il arrive souvent que les questions religieuses soient étroitement liées à la politique de pouvoir.

Divers acteurs se servent de la religion pour renforcer leur propre pouvoir politique. Dans les années 1980 en Amérique Latine, l'Église catholique joua un rôle clé dans les passages d'un régime autoritaire à la démocratie. L'Église soutint dès le début le processus de réorganisation nationale en Argentine (1976-1983). Elle garda ses distances vis-à-vis du gouvernement Pinochet au Chili mais resta plus proche des mouvements populaires en faveur du changement en El Salvador. Les Églises nationales servirent même d'intermédiaire entre les acteurs des conflits qui se déroulèrent en Argentine, au Chili, en El Salvador et au Guatemala. En Turquie, la montée du mouvement *Gülen*, une influente confrérie islamique soufie, fait apparaître la religion comme un puissant appui pour les ambitions politiques des théologiens.

Certains gouvernements conservateurs apportent un soutien financier aux institutions religieuses afin de renforcer l'influence de leur pays grâce aux activités de prosélytisme de ces groupes. Les organisations évangéliques opérant en Amérique

Latine ont converti 30 pour cent des Guatémaltèques, 20 pour cent des Brésiliens et 10 pour cent des Vénézuéliens au Protestantisme évangélique. Un grand nombre de ces groupes reçoivent des fonds du gouvernement américain et de celui d'autres pays. L'Arabie saoudite finance des centres religieux islamiques et des mosquées dans le monde entier, comme par exemple en Argentine, en Afghanistan, au Pakistan et au Kosovo. L'Iran élargit, dit-on, son influence par le financement d'initiatives sous influence chiïte, par exemple au Sénégal, en Irak et en Afghanistan.

Le déterminisme culturel et religieux est un mythe.

La prospérité et une forte religiosité ne sont pas incompatibles et aucune religion ni croyance n'est plus favorable à une transition pacifique vers la démocratie qu'une autre. Une démocratisation authentique ne veut pas inévitablement dire le triomphe de la laïcité. De même, les théories qui considèrent l'Islam comme étant intrinsèquement incompatible avec le progrès, le pluralisme et la démocratie sont dans l'erreur. Les partis politiques qui basent leur programme sur des considérations religieuses ne sont pas hostiles à la richesse, à la prospérité, à l'économie de marché ni au libéralisme. Les démocrates chrétiens du Chili, d'Allemagne, d'Irlande, de Pologne et d'Espagne, ainsi que les partis islamiques d'Indonésie, de Malaisie et de Turquie, favorisent généralement des perspectives et une croissance économiques vigoureuses. Avec la mondialisation, les économies sont devenues de plus en plus étroitement liées et les pays ont dû minimiser l'impact des considérations religieuses sur leurs décisions politiques et économiques. Certains pays d'Europe occidentale en majorité chrétiens tels que la Grèce, le Portugal et l'Espagne, ainsi que certains pays d'Europe orientale tels que la Pologne et la République tchèque, ne connurent pas de problèmes majeurs pendant ni après leurs périodes de transition. D'autres pays européens dans lesquels la religion joue un rôle comparable tels que l'Albanie, la Bulgarie et la Roumanie rencontrèrent plus de difficultés. L'économie israélienne est performante indépendamment de considérations religieuses. Dans le monde musulman, les économies du Bangladesh, de l'Égypte et de la Tunisie éprouvent des difficultés, alors que celles de l'Indonésie et de la Malaisie sont florissantes. Au Brésil chrétien, au Japon shintoïste/bouddhiste et à Singapour en majorité musulman, la transition et le modernisme ont réussi sans lien direct avec la religion majoritaire du pays.

Conclusion

La religion a un rôle important à jouer dans la région MOAN. Les autorités et influences religieuses dominent en Tunisie et en Égypte, une situation qui pourrait se reproduire en Libye et au Yémen. Les élections au Maroc ont confirmé la montée de l'influence des dirigeants islamistes dans le pays. Il se peut que le Liban constitue une exception, même si la religion représente une référence majeure pour les 18 commu-

nautés qui y coexistent. La laïcité de type occidental n'est pas pour l'instant une option réaliste dans ces pays. L'intégration de principes religieux à un ordre authentiquement démocratique figurera parmi les principales difficultés auxquelles se heurteront ces sociétés lors des décennies à venir.

Cela ne veut toutefois pas dire que la religion restera le facteur politique dominant à long terme. Les partis religieux ont tiré avantage de leur situation de solutions sérieuses de remplacement des anciens régimes mais, en l'absence du contraste offert par les régimes autoritaires qu'ils ont remplacés, ils seront jugés sur leurs résultats. S'ils réussissent à tracer une voie meilleure pour leur pays, ils pourraient rester au pouvoir pendant de nombreuses années. Si toutefois ils échouent, ils seront tenus pour responsables. La prochaine série d'élections qui se déroulera dans les jeunes démocraties arabes constituera un bon indicateur de la longévité probable du courant politique islamiste. Le financement que la communauté internationale met à la disposition des pays en transition pourrait également déterminer la réussite des gouvernements islamistes qui arrivent actuellement au pouvoir. Il pourrait également affecter leurs politiques, suivant que la communauté internationale insiste ou non sur la conditionnalité en échange de son aide.

Les objectifs, ainsi que les influences idéologiques et politiques, de ces partis peuvent les conduire à choisir parmi un éventail de modèles politiques, depuis celui qu'on appelle le « modèle turc », où la liberté religieuse est garantie bien qu'un parti religieux soit au pouvoir, jusqu'à un modèle théocratique tel que celui de l'Iran. Cela dit, au cours des décennies qui se sont écoulées depuis la révolution iranienne, les sociétés ont considérablement évolué, comme l'a fait l'idéologie islamiste elle-même. Les appels populaires au changement se sont fondés sur des normes parmi lesquelles figure la reconnaissance du pluralisme religieux et politique. Une majorité croissante de la population de nombreux pays arabes est jeune et peu nombreux parmi ces jeunes sont ceux qui semblent désireux de fusionner politique et religion à un niveau institutionnel. Une évolution vers un modèle saoudien ou iranien est donc possible mais des structures théocratiques rigides semblent avoir peu de chances de s'imposer à long terme.

Le défi le plus urgent à relever pour la région MOAN est l'édification de nouveaux états modernes garantissant la citoyenneté et les droits de l'homme, y compris la liberté de conscience. Pour garantir le succès de cette entreprise, les nouveaux dirigeants doivent s'efforcer d'encourager des débats parlementaires transparents et honnêtes. Ils doivent également tenir compte des conseils et recommandations de la communauté internationale concernant une transition pacifique et une bonne gouvernance, le maintien de processus démocratiques libres et ouverts, ainsi que l'amélioration des conditions économiques.

Visitez notre site web

http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/Index_F.asp