

SEANCES ACADEMIQUES  
SUR LE THEME

# PROBLEMES DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT

ORGANISEES A L'OCCASION DE LA RENCONTRE DES  
ACADEMIES DES SCIENCES D'OUTRE-MER  
DE FRANCE ET DE BELGIQUE

(Paris, les 13 et 14 mai 1995)

ACADEMIE DES SCIENCES D'OUTRE-MER  
15, RUE LAPEROUSE, F-75116 PARIS (FRANCE)

ACADEMIE ROYALE DES SCIENCES D'OUTRE-MER  
RUE DEFACQZ 1, BOITE 3, B-1000 BRUXELLES (BELGIQUE)

**1996**





ISSN 0001-4176

SEANCES ACADEMIQUES  
SUR LE THEME

# PROBLEMES DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT

ORGANISEES A L'OCCASION DE LA RENCONTRE DES  
ACADEMIES DES SCIENCES D'OUTRE-MER  
DE FRANCE ET DE BELGIQUE

(Paris, les 13 et 14 mai 1995)

ACADEMIE DES SCIENCES D'OUTRE-MER  
15, RUE LAPEROUSE, F-75116 PARIS (FRANCE)

ACADEMIE ROYALE DES SCIENCES D'OUTRE-MER  
RUE DEFACQZ 1, BOITE 3, B-1000 BRUXELLES (BELGIQUE)

1996

D/1996/0149/5

## TABLE DES MATIERES

Avant-propos .....	5
G. MANGIN & Y. VERHASSELT. — Introduction .....	7
P. GIGASE. — Assistance médicale humanitaire ou structurelle : l'impossible dilemme .....	11
H. VIS & P. GOYENS. — La coopération au développement et les aides humanitaires (l'exemple de l'Afrique centrale des Grands Lacs) .....	21
X. EMMANUELLI. — SAMU et urgence humanitaire outre-mer ...	49
J.-M. SEVERINO. — Aide humanitaire et coopération .....	55
A. CAHEN. — L'Union européenne, l'Afrique et l'Europe de l'Est	77
J.-M. LE BRETON. — Réflexions sur les nouvelles données de la coopération avec les pays de l'Est .....	91
P. LISSOUBA. — Le devenir de la coopération entre l'Europe occi- dentale et l'Afrique subsaharienne .....	101



## Avant-propos

Dans le cadre de la collaboration entre l'Académie des Sciences d'Outre-Mer de France (ASOM) et l'Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer de Belgique (ARSOM), deux séances communes furent tenues à Paris les 13 et 14 mai 1995.

Une trentaine de membres de l'Académie belge se sont déplacés à Paris pour prendre part à cette rencontre.

Le thème général des séances portait sur les problèmes de la coopération au développement. La première journée fut consacrée à «L'examen de la priorité à donner à l'aide humanitaire ou à celle du développement». Elle s'est déroulée au siège de l'ASOM à Paris (15, rue Lapérouse). La deuxième séance s'est tenue à l'Ambassade de Belgique (9, rue de Tilsitt) ; elle eut pour thème «L'examen de la priorité : Monde d'Outre-Mer, Pays de l'Est». Une visite guidée au Musée des Arts africains et océaniens a clôturé ces deux journées exceptionnelles.

Au nom de l'ARSOM et de tous les participants, je voudrais exprimer notre gratitude aux deux organisateurs, nos Confrères l'Ambassadeur de Belgique, Alfred Cahen, et le Secrétaire perpétuel de l'ASOM, Gilbert Mangin, pour leur accueil chaleureux et leur précieuse collaboration. Qu'ils trouvent ici l'expression de toute notre reconnaissance.

Nous sommes heureux de présenter, dans ce fascicule, les textes des orateurs, que nous remercions pour leur contribution.

Que cette première séance commune puisse être le prélude à une future collaboration très fructueuse entre nos deux Académies.

Yola VERHASSELT  
Secrétaire perpétuelle de  
l'Académie Royale des  
Sciences d'Outre-Mer





## Introduction

par

G. MANGIN \* & Y. VERHASSELT \*\*

Les deux Académies des Sciences d'Outre-Mer ont connu une histoire parallèle. Elles furent créées à la même époque (respectivement en 1923 et 1928) sous le nom d'Académie des Sciences Coloniales (France) et d'Institut Royal Colonial Belge (qui prit le nom d'Académie Royale des Sciences Coloniales en 1954). Les appellations actuelles datent respectivement de 1957 et 1959.

Les objectifs sont communs : contribuer au progrès de la connaissance scientifique des régions d'Outre-Mer.

La structure des deux Académies est comparable. L'ASOM est divisée en cinq sections (sciences historiques, géographiques, ethnologiques et linguistiques ; sciences politiques et administratives ; sciences juridiques, économiques et sociales ; sciences physiques, naturelles, biologiques et leurs applications ; enseignement, littérature, archéologie et beaux-arts). L'ARSOM comporte trois classes (sciences morales et politiques, sciences naturelles et médicales, sciences techniques).

Les comptes rendus des communications faites dans les classes sont publiés dans la revue «Mondes et Cultures» (Paris) et dans le «Bulletin des Séances» (Bruxelles). Des mémoires et actes de colloque sont également publiés.

Les deux Académies décernent plusieurs prix chaque année.

---

\* Secrétaire perpétuel de l'Académie des Sciences d'Outre-Mer.

\*\* Secrétaire perpétuelle de l'Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer.



SEANCE DU 13 MAI 1995

**L'examen de la priorité à donner  
à l'aide humanitaire ou à celle au développement**

(Académie des Sciences d'Outre-Mer)



## **Assistance médicale humanitaire ou structurelle : l'impossible dilemme**

par

P. GIGASE \*

### **Introduction**

Le thème de cette session, tel qu'il m'a été communiqué : «La priorité à donner à l'aide humanitaire ou à celle au développement», est manichéen. Il ne doit pas inciter à des choix douloureux, mais il est vrai que l'intérêt du public, si pas des Etats, se porte de plus en plus vers l'humanitaire au détriment des activités de développement et que ceci se traduit par un dérapage budgétaire des montants destinés à la coopération vers l'aide d'urgence. Le thème répond donc bien à une préoccupation d'actualité. L'expérience de la culture humanitaire allant de pair avec une carrière centrée sur la recherche et sur l'aide au développement dans le domaine de la santé a suscité les quelques réflexions qui suivent.

Le choix proposé est le dialogue entre le cœur et la raison. La raison nous incite à croire que le développement reste la pierre angulaire de l'amélioration de la situation des populations du Tiers-Monde et doit contribuer à plus long terme à l'atténuation de la faim, de la maladie, de l'ignorance, de l'injustice. De cette conviction naît le devoir des mieux nantis de contribuer à ce développement.

La médiatisation a d'autre part singulièrement élargi l'horizon de la souffrance humaine. Le devoir de solidarité donne, comme l'écrit René TONGLET (1994), une légitimité éthique aux opérations d'urgence et ceci à l'échelle planétaire. Nous reconnaissons que toute victime a des droits inaliénables et nous ne pouvons échapper à l'obligation de lui porter assistance immédiate, ni en tant que citoyens d'une société

---

\* Membre de l'Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer ; ancien Vice-Président de Médecins sans Frontières.

qui se veut crédible ni en tant que médecins liés par une éthique dont nous voulons croire qu'elle est universelle.

### **Assistance humanitaire et aide au développement**

L'assistance humanitaire reste en mal de définition. C'est ainsi qu'un périodique féminin connu mentionne dans une rubrique bien intentionnée, «encourager l'humanitaire», une action pour la sauvegarde de l'environnement par la protection notamment de la dauphinelle de Requien et de la nivéole d'été.

Toute action qui vise au bien de l'individu et de la collectivité est en soi humanitaire et en cela l'aide au développement l'est éminemment. La contradiction du terme «Médecine Humanitaire» — comme s'il pouvait exister une médecine qui ne soit pas humanitaire — est à juste titre soulignée par les auteurs de l'ouvrage portant ce titre (LEBAS *et al.* 1994). La sémantique ne fera cependant rien avancer et chaque organisation humanitaire tente avec plus ou moins de succès de mieux définir le sujet de ses activités.

Ce n'est pas la durée, long terme opposé au court terme, qui peut faire la différence. Si l'aide au développement est en soi un processus lent, certaines des activités qui y contribuent peuvent être limitées dans le temps, telles que la construction de voies de communication. D'autre part, les activités d'urgence n'ont que trop souvent tendance à s'éterniser. Qu'on songe au Libéria, à l'Afghanistan ou aux camps de réfugiés et de déplacés, que ce soient les palestiniens ou les *boat people* de Hong-Kong.

La distinction n'est pas non plus nécessairement en rapport avec le caractère urgent de l'assistance. Certes, les interventions qui ont suivi le génocide et l'exode du Rwanda en 1994 ou celles qui répondent aux épidémies de choléra ou de méningite sont des prototypes d'opérations d'urgence, mais la lente dégradation de pays comme le Zaïre, où un système de santé conceptuellement correct et qui a fonctionné s'étiolo progressivement en rendant de plus en plus difficile l'application de principes élémentaires de gestion, tels que le recouvrement des coûts, nous met devant un humanitaire qui succède à l'assistance au développement au lieu de la précéder, ce qui serait plus normal.

Ce sont plutôt les buts visés qui différencient le mieux aide humanitaire et aide au développement. Cette dernière suppose la réalisation d'objectifs qui contribueront à l'amélioration des situations existantes. On doit donc au moins espérer pour entreprendre... Un minimum de

garanties de succès doivent être présentes et un minimum de conditions remplies avant de s'engager dans un projet. Nous espérons que le rocher que nous poussons ne redégringolera pas de sitôt, même si dans la pratique de l'assistance au développement nous ne sommes que trop souvent des Sisyphe... Alléger la peine des hommes n'est qu'un des éléments à mettre en balance avec tant d'autres contraintes.

Dans l'humanitaire, par contre, c'est l'homme qui souffre qui est au centre des préoccupations. Nous tentons de le sauver de la noyade, sans nous préoccuper à priori ni des causes ni des chances de survie ni des séquelles éventuelles. Cette attitude ne dispense pas de l'évaluation de l'efficacité, mais l'efficacité, l'équité ou le bénéfice à long terme ne sont pas les déterminants initiaux de l'action humanitaire.

En principe, il ne devrait pas y avoir d'antagonisme conceptuel. Humanitaire et développement ne sont que les extrémités d'un éventail d'actions possibles. L'éventail est cependant plus qu'un simple déploiement de l'approche technologique de l'urgence et ne le considérer que comme tel serait une erreur. Une dimension importante qui va s'y rajouter est notamment la participation et l'implication de la population, condition capitale quand il s'agit de développement.

Les différences sont fondamentales aussi dans les approches. L'aide humanitaire d'urgence intervient dans des situations où les autorités sont inexistantes ou largement dépassées par les événements. Initiative et imagination sont au pouvoir. La liberté de manœuvre est grande. Le recours aux ressources locales est souvent minimal, du moins dans un premier temps.

Quelle frustration alors pour celui qui se fait fort d'organiser en quelques jours des structures d'accueil pour réfugiés ou une cellule de réalimentation ou de vaccination, lorsqu'il se retrouve à faire anti-chambre dans l'un ou l'autre ministère du Tiers-Monde pour solliciter l'autorisation d'apporter un soutien à des services déliquescents, à travailler selon des instructions tatillonnes et des normes dépassées avec des fonctionnaires dont la motivation n'est que trop souvent au niveau de leur maigre rémunération. C'est un autre métier qui suppose des qualités de patience, de diplomatie, de délégation, le but essentiel étant de parvenir à motiver le partenaire. Transition difficile, que les organisations humanitaires ne parviennent pas toujours à réaliser de façon satisfaisante, même s'ils en ont la volonté. Tout collaborateur n'est pas nécessairement apte aux deux métiers et il n'est pas évident que des philosophies aussi différentes soient conciliables à l'intérieur d'un seul et même organisme.



Bien des critiques à l'encontre des organisations humanitaires résultent de la confusion persistante entre activités humanitaires et aide au développement, mais il est vrai que les organisations ne font pas toujours beaucoup d'efforts pour souligner la distinction.

### **Le contenu de l'assistance humanitaire**

Les objets de l'assistance humanitaire sont variés et variables d'un moment à l'autre. Ils comprennent les catastrophes naturelles et les urgences médicales telles qu'épidémies, parmi lesquelles le choléra prend ces dernières années une place majeure. Ce sont des situations auxquelles un pays tant soit peu organisé peut faire face grâce à un supplément de moyens techniques et, le cas échéant, de personnel et dans lesquelles la cessation de l'aide, soit à la fin de l'épisode, soit après une période de reconstruction, ne pose pas de problèmes. Elles n'ont cependant représenté qu'une part assez mineure des interventions humanitaires au cours des dernières années.

On pourrait y ajouter les famines de cause climatique et les épidémies subaiguës telles que SIDA ou maladie du sommeil, mais on rentre alors dans la zone grise entre urgence et aide au développement, où la spécificité des organisations humanitaires est moins évidente.

Depuis la guerre du Biafra, mais de façon accélérée ces dernières années, le concept d'aide humanitaire se confond de plus en plus avec l'assistance dans des situations d'instabilité et de conflit. Cinquante ans après le dernier conflit international, force est de constater que la situation de l'humanitaire se dégrade. Le point de cassure se situe à la fin de la guerre froide. Pendant de longues années, les blocs en présence se sont affrontés par pays et fractions interposés dans les nombreux conflits régionaux qui ont déchiré les pays dits du Tiers-Monde. L'effondrement du bloc socialiste a été suivi par une dégradation dans la nature des conflits qui ont pris de plus en plus l'allure de règlements de compte où ni normes éthiques ni organisations humanitaires ne sont respectées. Qui solliciter pour garantir la liberté d'action en Somalie, au Libéria ou dans les camps de réfugiés du Zaïre? Le mariage militaire / humanitaire a été la seule réponse, mais pas toujours une idylle!

La médecine humanitaire est par conséquent surtout interpellée aujourd'hui par des conflits entre régions, ethnies, clans, républiques d'opérette, avec leur cortège de massacres de civils et de déplacements d'indésirables à l'intérieur ou à l'extérieur des frontières.

L'attention accordée à ces situations par les médias est une arme à double tranchant. Il faut bien attirer l'attention du public sur ces conflits souvent ignorés pour donner aux organisations les moyens de leurs interventions, mais avec le risque évident d'engendrer la lassitude devant les tueries à répétition. A force de confondre plus ou moins sciemment humanitaire et développement et à ne présenter de ce dernier que les aspects négatifs, le public finit par croire qu'il est illusoire de financer des garde-fous même si on veut bien encore essayer de sauver femmes et enfants de la noyade.

Confondre humanitaire et développement ou les opposer au profit du premier ou se contenter de l'humanitaire pour se donner bonne conscience, autant de déviations qui guettent aussi bien le monde humanitaire que politique, dans des contextes toujours plus difficiles à résoudre.

### **Problèmes et déviations de l'assistance humanitaire**

L'absence d'objectifs suffisamment précis, sauf de faire ce qu'on peut pour essayer de rendre une certaine dignité à l'existence d'autrui — mais qui oserait prétendre que cet objectif-là n'en vaut pas bien d'autres —, sera cause de problèmes.

Un premier est la décision de s'engager ou non dans une action humanitaire. Choix difficile, soumis à des pressions médiatiques et parfois politiques, trop déterminé par le caractère partiel ou partial des informations dont on dispose et pas assez par une évaluation objective des besoins. La fuite en avant et la crainte latente de périodes creuses, mais aussi le souci de l'image de marque auprès du public, conduisent à ne rien refuser au détriment de l'organisation et de l'efficacité, encore que des structures d'évaluation et de sélection plus efficaces se mettent en place.

Autre problème, la difficulté du retrait et de la cessation de l'activité humanitaire. On a paré au plus urgent, et maintenant que faire? L'assistance au développement réalise en principe les objectifs qu'elle s'était fixés et crée les conditions de son retrait. L'aide humanitaire est empêtrée dans des situations dont prévention et solution lui échappent. Son seul moyen d'action est d'essayer d'influencer l'opinion publique par le témoignage.

Ce témoignage est lui-même objet d'après discussions au sein des organisations humanitaires. Se taire devant l'inadmissible est-il com-

patible avec le plus élémentaire devoir moral? Mais le risque est d'autre part réel que le témoignage n'entraîne des réactions imprévisibles de la part des protagonistes visés, pouvant aller jusqu'à l'expulsion. La situation ne deviendra-t-elle pas encore pire après le retrait des derniers témoins? Celui-ci ne fera-t-il pas disparaître la dernière lueur d'espoir des opprimés et ne sera-t-il pas ressenti par eux comme une trahison?

La santé est un domaine multisectoriel qui dépend autant, si pas plus, de l'alimentation, de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement, du logement, de l'accompagnement social, etc., que des soins médicaux proprement dits. L'organisme humanitaire doit faire face à des aspects marginaux par rapport à sa vocation médicale : distribution de vivres, mais aussi création d'orphelinats, réfection de voies d'accès, relance de la production agricole, mais jusqu'où doit-il aller trop loin? Ces activités, une fois initiées, devraient être reprises le plus rapidement possible par d'autres organismes dont ce sera la tâche spécifique. Mais où les trouver? Un premier réflexe est de susciter la création d'ONG locales, dans la philosophie d'ailleurs de la réhabilitation de la société civile tant dans les pays de l'Est que du Sud. Outre les problèmes de financement, on se rend compte cependant qu'une ONG efficace doit se créer spontanément et qu'on ne l'impose pas de l'extérieur, mais le problème du triste héritage des opérations d'urgence, orphelins, mutilés, traumatisés mentaux, reste entier.

Un autre aspect pervers de certaines actions humanitaires est que le sort des populations assistées risque de devenir à la limite meilleur que celui des populations locales non assistées en ce qui concerne, par exemple, l'assistance médicale et nutritionnelle. La population locale voit en outre son pouvoir d'achat se détériorer par suite des achats massifs sur les marchés locaux par les ONG, entraînant une flambée des prix de détail. Il arrive aussi que les réfugiés, logés et nourris, constituent une source de main-d'œuvre à bon marché, au détriment des travailleurs locaux. L'afflux de cette technicité inappropriée, insoutenable à long terme et en concurrence avec les faibles ressources locales, est enfin un facteur potentiel de déstabilisation tant pour les assistés que pour les non-assistés.

L'urgence humanitaire est une activité en dents de scie, qui peut exiger à certains moments d'importantes ressources humaines en quelques jours. Il n'est pas possible de prévoir un cadre permanent suffisamment étoffé pour faire face à toute urgence possible. Le résultat pourra être un roulement trop rapide de personnel au détriment de

la qualification et de l'expérience. La durée moyenne de l'engagement à la section belge de Médecins sans Frontières se situe entre douze et dix-huit mois. L'administration coloniale belge d'antan considérait que, dans son premier terme de trois ans, le jeune expatrié travaillait à perte pour l'administration et qu'il ne devenait productif qu'à partir de sa quatrième année de service. On en est loin...

Pour des raisons compréhensibles et aussi parce qu'il y est bien plus sensibilisé par les médias, le grand public se montre plus facilement généreux pour les opérations humanitaires que pour celles qui concernent le développement. Pour des raisons différentes, c'est aussi de plus en plus le cas pour les donateurs institutionnels. Le souci permanent des organisations humanitaires est, d'autre part, le détournement de l'humanitaire par le politique. De là l'importance de disposer de fonds propres, non liés, garantie de l'indépendance vis-à-vis de bailleurs institutionnels nécessairement moins neutres. On aboutit cependant ainsi à un double financement de l'urgence au détriment d'opérations de longue durée et à caractère plus structurel. En fin de compte, celles-ci seront en partie subventionnées par des fonds non liés qui n'avaient probablement pas été donnés dans cette intention. Raison de plus pour mieux informer le public sur la portée réelle du soutien à ces activités de développement, pour mieux les différencier de l'urgence et insister plus sur l'approche différente des deux situations.

### **L'avenir de l'humanitaire**

Dire que nous n'en avons pas fini avec l'humanitaire n'est hélas qu'un effet de rhétorique.

Les catastrophes naturelles ont toujours été une menace pour l'humanité, mais l'explosion démographique du dernier demi-siècle aggrave à la fois et leur risque et leurs conséquences. L'avenir devra montrer l'impact réel de notre négligence pour le milieu, mais on peut tout de même mentionner qu'une augmentation moyenne de la température de 1 °C au Rwanda a été tenue pour responsable d'une augmentation de 337 % de l'incidence de la malaria dans le pays en 1987.

Le corps médical a cru avec superbe que le temps des épidémies appartenait au passé. Les avancées du SIDA et la précarité de notre prévention envers une épidémie qui a déjà fait en 1995 plus de vingt millions de séropositifs sont là pour nous ramener à plus de modestie. Plus frappant encore est l'exemple du choléra, maladie renvoyée aux

oubliettes vers 1960, mais qui a pris sa revanche depuis lors en engendrant quelques-unes des plus grandes épidémies de l'histoire de l'humanité et qui ne cesse de nous intriguer par sa faculté apparente d'adaptation aux modifications du milieu dont l'homme est responsable.

Bien plus importants sont les problèmes directement liés aux comportements et aux relations humaines : pauvreté grandissante en bien des endroits, émergence de sociétés à plusieurs vitesses, méconnaissance des droits les plus élémentaires de l'individu et surtout, peut-être, accroissement indûment rapide de la population mondiale dans lequel il est difficile de ne pas voir au moins un des facteurs qui ont contribué aux événements tragiques du Rwanda en 1994.

### Conclusions

En 1993, un rapport de la Banque Mondiale souligne que l'accroissement de l'espérance de vie et la décroissance de la mortalité infantile ont connu entre 1950 et 1990 les gains les plus spectaculaires de toute l'histoire de l'humanité. Il est difficile de nier le rôle que l'assistance au Tiers-Monde, soutenue par la recherche en matière de santé, a joué dans ce progrès, même si cette assistance n'a pas connu que des succès.

Ce serait trahir le Tiers-Monde de ne pas poursuivre cet effort et de se contenter d'une aide humanitaire. Celle-ci n'est pas un *Ersatz* mais un complément de l'aide au développement et parfois une suppléance dans les situations encore trop nombreuses d'instabilité des rapports humains et de carence d'une autorité intègre, équitable et motivée, à défaut même de crédibilité démocratique.

Même dans le cas des catastrophes naturelles, le développement général du pays constitue une prévention secondaire au moins partiellement efficace. C'est ainsi que les séismes de 1988 en Arménie et de 1990 en Californie, de puissance pourtant égale à l'échelle de Richter, ont fait respectivement quarante mille et soixante morts.

On aimerait pouvoir dire qu'il en est de même dans les domaines qui relèvent maintenant classiquement de la médecine humanitaire : conflits et réfugiés. On peut penser intuitivement que moins la situation est mauvaise au départ, moins le résultat final sera catastrophique, mais c'est une maigre consolation pour la victime de Sarajevo de se dire qu'elle est mieux nantie que son compagnon d'infortune du Cambodge ou de l'Angola.

Dans ce double devoir qui interpelle les sociétés industrialisées, la compétition commence à jouer un rôle défavorable. A priori les situations qui nécessitent une aide humanitaire sont limitées dans le temps, ou devraient l'être, et ne concernent que certains secteurs : santé, protection des populations, sécurité alimentaire, ce qui devrait limiter leur impact budgétaire.

On constate cependant une évolution inquiétante parce que rapide vers un déséquilibre dans les allocations. En 1993, l'aide d'urgence de l'Administration belge de la coopération au développement s'élevait à 12,5 millions d'euros pour 700 millions attribués à la coopération proprement dite, mais en 1994 le chiffre dépassait déjà les 25 millions d'euros. De même, le pourcentage de l'aide bilatérale de l'OCDE consacré à l'aide d'urgence avait passé de 3 à 6 % entre 1990 et 1992. Et ce même pourcentage avait évolué de 13 à 21 % pour l'Union Européenne entre 1988 et 1993.

Récemment, les zones grises ont fait leur apparition dans les débats. Entre les situations de conflit, de danger imminent, d'instabilité majeure et les situations stables où l'Etat assume ses responsabilités envers ses citoyens et manifeste une volonté de progrès, se situe une zone floue de pays ou de régions où l'instabilité est relative, pas vraiment en conflit, pas vraiment en paix, abandonnés par des gouvernements impuissants ou non concernés, exploités par l'autorité militaire ou civile, pas assez démunis pour justifier une aide humanitaire massive, mais néanmoins incapables de soutenir un effort qui permettrait un certain progrès. Faut-il se contenter dans de telles conditions d'une aide humanitaire de durée indéfinie? Faut-il, malgré tout, essayer de contribuer modestement au développement en soutenant les autorités périphériques ou les réseaux de citoyens de la société civile? Le problème reste posé.

Aide humanitaire et assistance au développement sont toutes deux incontournables du point de vue de la morale occidentale. Il faudra trouver, entre ces deux aspects de l'aide aux populations démunies, un équilibre qui prenne en compte aussi bien le présent que l'avenir, aussi bien le besoin immédiat que la prévention à long terme.

Cette prévention va bien plus loin que le cadre de la santé et se situe dans un vaste ensemble de progrès sociaux, économiques et démographiques. Ne pas l'admettre et se contenter du prétexte humanitaire serait exposer l'humanité à des problèmes en tache d'huile dont nos petits enfants, et pas seulement ceux des pays du Tiers-Monde, feront les frais.

## REFERENCES

- LEBAS, J., VEBER, F. & BRUCKER, G. 1994. *Médecine Humanitaire*, Flammarion, Paris.
- TONGLET, R. 1994. Les ambiguïtés de l'aide humanitaire, Université catholique de Louvain, Faculté des Sciences économiques, sociales et politiques, Chaire Hoover d'Éthique économique et sociale. Doc. trav. n° 11, 22 novembre.

## **La coopération au développement et les aides humanitaires (l'exemple de l'Afrique centrale des Grands Lacs)**

par

H. VIS \* & P. GOYENS \*

La présente communication est une tentative d'analyse des différences qui existent entre les politiques de coopération dans le cadre du développement et les aides humanitaires. L'exemple de l'Afrique centrale des Grands Lacs sera mis en exergue, car les événements tragiques qui s'y sont déroulés au cours des dernières décennies, surtout au Rwanda, nous semblent être un bon exemple pour montrer les différences essentielles qu'il y a entre des politiques de développement, d'une part, et d'aides humanitaires «urgentes» de l'autre.

Nous définissons la Région des Grands Lacs d'Afrique centrale comme étant cette partie d'Afrique composée du Rwanda, du Burundi, du Kivu montagneux (à l'est du Zaïre, le long du lac Kivu essentiellement), d'une partie de l'Ouganda et de la Tanzanie.

Nous appelons «étude scientifique» la description approfondie de la situation dans tous les domaines qui intéressent le développement, accompagnée d'une analyse du pourquoi, c'est-à-dire la raison des phénomènes observés, de cette situation et du calcul des évolutions possibles. Les méthodes scientifiques permettent depuis plusieurs décennies cette approche rationnelle, mais elle n'ont que rarement été appliquées.

La littérature au sujet de la Région des Grands Lacs d'Afrique centrale est abondante. Dans la revue bibliographique, nous avons indiqué d'un astérisque les ouvrages récents, assez exhaustifs qui, surtout pour le Rwanda et le Burundi, décrivent, au cours des dernières années, l'évolution politico-ethnique et parfois socio-économique des différents pays concernés.

---

\* Membres de l'Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer.



Les auteurs de la présente communication ont, pour la Région, une expérience de direction de programmes de développement dans le cadre de la santé, de la nutrition et de la démographie. Outre une investigation de l'état nutritionnel et de santé des populations, des études approfondies de la toile de fond socio-économique ont été effectuées. Ces travaux étaient accompagnés d'actions de développement en profondeur, menées par des équipes multidisciplinaires ; ces recherches-actions se sont situées entre 1960 et 1985.

Les auteurs ont également eu l'occasion d'effectuer des missions en tant qu'«experts» dans la Région au cours des quatre derniers mois de 1994. Ceci leur a permis d'apprécier non seulement la situation au niveau des camps de réfugiés et de déplacés au Rwanda, au Burundi et au Kivu (Bukavu et Goma), mais également d'évaluer les répercussions des bouleversements sur les populations autochtones rurales. A cette occasion, ils se sont rendu compte dans quelle mesure les problèmes socio-économiques, sanitaires et nutritionnels de base des populations d'Afrique centrale étaient et sont méconnus par la très grande majorité des organismes internationaux et non gouvernementaux. Cette méconnaissance conduit à des attitudes inadéquates, coûteuses et inefficaces. En réalité, dans un contexte général, tout se passait, à ce moment, comme si la grande majorité des décideurs se préoccupaient uniquement de l'aspect politique de la situation. La raison doit en être recherchée dans l'horreur des massacres et du génocide qui a atteint son point culminant en avril 1994. C'est effectivement un aspect essentiel du problème : les responsables doivent être poursuivis et jugés. Aucune proposition de solution et de développement durable n'a la moindre chance d'aboutir si les responsables du génocide restent impunis. Il faut bien constater que, dans l'histoire récente de la Région, cela n'a jamais été le cas : ni au Rwanda, en 1959 et en 1963, ni, au cours des dernières années, pour les violences et les massacres au Burundi. Des publications récentes démontrent qu'à l'heure actuelle on est encore toujours loin du compte (LES TEMPS MODERNES 1995) même si, finalement, les choses se mettent à bouger au niveau du Tribunal Pénal International. Nous reviendrons sur cet aspect essentiel de la problématique.

Le travail a été divisé en deux parties : la première a trait à l'évolution socio-économique de la Région au cours des vingt-cinq dernières années, en dehors de préoccupations politiques ou ethniques. La seconde partie sera une appréciation critique des aides humanitaires.

Nous voudrions démontrer qu'il existait, pour toute la Région des Grands Lacs, une évolution inéluctable vers des situations inextricables

de misère et de famine. Les analyses et les calculs effectués il y a près d'un quart de siècle montraient que si, à l'époque, rien n'était entrepris, il fallait s'attendre à un collapsus au cours des années quatre-vingt-dix. Nous pensions déjà, il y a plus de deux décennies, que le problème fondamental était celui-ci : éviter le collapsus par une planification globale de développement.

## 1. Evolution socio-économique de la Région

Pour étudier l'évolution socio-économique de la Région, nous analyserons sa situation nutritionnelle, alimentaire et sanitaire en y incluant le problème démographique car celui-ci, qui n'est contesté par personne, n'a de sens que si on le place dans un contexte bien défini : celui d'une économie proche de l'auto-subsistance qui était encore la règle ces dernières décennies pour la très grande majorité des populations rurales. La population urbaine ne représente qu'un très faible pourcentage de la population de la Région et, malgré un accroissement au cours des dernières années, ce pourcentage ne dépasse pas actuellement les 5 à 6 %.

### 1.1. LE CONTEXTE DEMOGRAPHIQUE

(Les références bibliographiques sont nombreuses. On trouvera une bonne documentation dans l'ouvrage de WILS *et al.* 1986)

En dehors des massifs de haute altitude, des plaines et des escarpements, le Kivu montagneux se présente comme une suite de hautes collines dont le relief accentué résulte autant des phénomènes géologiques et d'érosion que de la nature des roches qui le composent. Les sols de haute et même de très haute fertilité sur coulées de basalte (Kabare, Kalehe, ...), sur couches volcaniques (Masisi), sur minéraux bruts (Goma), couvrent quelque 6 000 km<sup>2</sup>. Les sols de fertilité moyenne, ferrisols et ferralsols, plus au nord (Lubero, Beni) et dans la partie du sud-Kivu non atteinte par l'extension des coulées de lave, représentent un peu plus de 28 000 km<sup>2</sup>.

La population rurale est disséminée ; il n'y a pas de villages ; il existe une haute densité de population, particulièrement concentrée sur les sols volcaniques (20 % de la région), un taux de croissance naturelle élevé (plus de 2,5 % par an) et un taux de naissance croissant reflété par la proportion grandissante d'enfants dans la population (le rapport entre le nombre d'enfants — âge inférieur à 18 ans — et la population

totale est passé de 34,6 % en 1936 à 52 % en 1970). La population citadine (villes de Bukavu et de Goma) ne représentait que 5 % de l'ensemble en 1970, mais la croissance de la population dans ces deux villes était extrêmement rapide : 9,5 % en 1950 et près de 20 % en 1970. En outre, une émigration rwandaise systématique a été organisée par l'administration de tutelle au cours des années cinquante vers la région de Masisi : 170 000 personnes en 1955 ; le recensement de 1970 en dénombrait 335 000.

En 1970, la population totale du Kivu montagneux était proche des 2 millions d'habitants contre 850 000 en 1950 ; elle avait plus que doublé en l'espace de vingt ans. La densité au km<sup>2</sup> était passée entre 1950 et 1970 de 25 à 53 habitants, avec des extrêmes pour les bons sols allant, en vingt ans, de 63 à 112 et pour les mauvais sols de 16 à 26 habitants au km<sup>2</sup>. Pour la ville de Bukavu, les chiffres sont passés durant la même période de 472 à 2 255 habitants au km<sup>2</sup>.

En 1970, au Rwanda, sur une surface totale d'environ 25 590 km<sup>2</sup>, la moitié était constituée de bons sols. Le relief du terrain présente des analogies avec le Kivu montagneux, les bons sols se situant surtout à l'ouest et au nord-ouest du pays (crête Congo-Nil et chaîne des volcans). La population rwandaise était estimée à 1,5 millions d'habitants en 1920, à 3,5 millions en 1970 dont 1/5 habitait les zones moins fertiles et à 7,8 millions en 1992 : comme au Kivu montagneux, il y a eu donc dédoublement tous les 20-23 ans. L'estimation en 1992 de la superficie moyenne des terres disponibles par ménage était de 0,63 ha, toujours dans un système agricole économique proche de l'auto-subsistance. Il n'y avait donc plus de terres disponibles. L'urbanisation au Rwanda était semblable à celle observée au Kivu avec une concentration importante autour de Kigali, la capitale.

Les chiffres pour le Burundi allaient dans le même sens, bien que la densité de la population soit plus faible qu'au Rwanda.

## 1.2. LE CONTEXTE ETHNIQUE

Il nous semble important de décrire le contexte ethnique, parce qu'en réalité il a été nié par les médias, ou tout au moins présenté comme n'ayant pas d'importance en soi. Or, d'une façon nette, la situation ethnique doit être prise en considération.

A l'origine, il existait, d'une façon plus ou moins importante, des populations pastorales au sein de la population d'agriculteurs : 10 à 15 % au Rwanda et au Burundi, 1 % au Kivu montagneux. Le com-

portement alimentaire est différent suivant l'origine du groupe ethnique. Ceci pouvait être observé auprès des pasteurs traditionnels, par exemple chez les Abagogwe du nord-ouest du Rwanda et les pasteurs traditionnels Hima du sud de l'Ouganda et du nord-est du Rwanda, où les mœurs alimentaires ont peu varié (Vis *et al.* 1975). Les descendants des pasteurs, c'est-à-dire ceux qui sont rangés sous la dénomination de Tutsi au Rwanda, de Luzi au Kivu, sont des buveurs de lait, alors que les descendants des agriculteurs (ceux qui sont rangés sous la dénomination de Hutu) ne le sont pas. Depuis les travaux de Cook & KAJUBI (1966) et de BAYLESS & ROSENSWEIG (1966), il est connu que la digestion du sucre du lait, le lactose, n'est possible que s'il y a présence au niveau des villosités intestinales d'une enzyme, la lactase. Tous les petits des mammifères ont une activité lactasique, mais celle-ci disparaît après un certain temps qui est de quelques semaines chez le rat et de quelques années chez le petit de l'homme. L'absence de lactase ne permet pas la digestion du lactose, qui n'étant pas clivé, au niveau du tube digestif, en glucose et en galactose, n'est pas absorbé. La malabsorption du lactose provoque des ennuis digestifs allant jusqu'aux crampes, à la diarrhée et aux vomissements : c'est l'intolérance au lactose (KRETSCHMER 1972, FLATZ 1995).

Exceptionnellement, pour certaines populations (les Peuls, les Bédouins, les descendants des Vikings, ...), l'activité lactasique est persistante au cours de la vie adulte, mais ceci est un fait exceptionnel. Dans la majorité des cas, les pasteurs Tutsi ont une activité lactasique persistante, ce qui n'est pas observé chez les agriculteurs Hutu (ELLIOT *et al.* 1973, BRASSEUR *et al.* 1980). La persistance de la lactase n'est pas liée à la consommation de lait : ainsi les Afro-américains, lactase non-persistants, le restent malgré le fait qu'ils vivent depuis plusieurs générations dans un environnement alimentaire où le lait est présent en abondance. Il s'agit incontestablement d'un caractère génétique ; la transmission est dominante, c'est-à-dire que les hétérozygotes ont une activité lactasique persistante.

### 1.3. LA SITUATION ALIMENTAIRE

(Vis *et al.* 1969, Vis 1975, Vis *et al.* 1975)

Dans le contexte de l'auto-subsistance rurale chez les agriculteurs, les apports en vivres étaient conditionnés par des fluctuations dépendant des récoltes et des périodes de soudure, situation pouvant conduire, en cas de mauvaises récoltes, à des disettes ou des famines. En outre,

déjà avant et très certainement après l'indépendance de la Région, l'analyse de la situation alimentaire et nutritionnelle démontrait qu'il existait un problème grave, permanent, de déficit en protéines et en graisses, sauf parmi les populations d'agriculteurs de haute altitude de la région du nord-ouest du Rwanda qui produisaient, outre des légumineuses (haricots, pois), aussi des céréales, le mélange des deux types d'aliments permettant d'obtenir des protéines de bonne qualité biologique. Les populations pastorales, tels les Abagogwe au nord-ouest, ajoutaient à ce régime équilibré une quantité non négligeable de lait. Mais, dans l'ensemble, pour la plus grande partie du territoire rwandais (les régions que nous avons appelées à l'époque de relative basse altitude), ainsi que pour une grande partie du Burundi et du Kivu montagneux, la production agricole était constituée de quatre aliments de base : les haricots, les patates douces, le manioc, les bananes et la bière de bananes. Plus de la moitié de l'apport énergétique provenait des haricots et des patates douces et près de 50 % de l'apport protéique, des haricots. Donc, un des aliments de base devait fournir à la fois l'énergie et les protéines, ce qui n'est physiologiquement pas possible. La carence en graisse était la règle pour les populations rurales d'agriculteurs. Les enquêtes ont donc montré que la malnutrition de type protéique était le problème nutritionnel fondamental de toute la Région des Grands Lacs, surtout chez les jeunes enfants et les femmes enceintes et allaitantes.

D'un point de vue nutritionnel, les populations d'origine pastorale, tolérantes au lactose, ont résolu le problème de l'apport en protéines : leur régime alimentaire est riche non seulement en protéines de bonne qualité, mais également en graisses. Elles ont résolu le problème du sevrage en apportant à leurs nourrissons une bonne alimentation sous forme de lait de vache. Il ne leur est pas nécessaire d'avoir un allaitement au sein de très longue durée comme chez les agriculteurs (longue durée signifiant 18 à 24 mois).

Les populations lactase non persistantes ont souvent adopté le lait sous une forme qui ne contient plus ou très peu de lactose : le lait caillé, le yogourt, le fromage. Les agriculteurs de la Région des Grands Lacs ont fait la même chose, mais même si le nombre de bovidés a augmenté au cours des dernières décennies, les dérivés du lait n'interviennent que peu dans le régime alimentaire. Lorsque l'économie devient monétaire (comme dans les villes et les paysannats), la consommation des dérivés du lait ou de la viande s'accroît.

Ainsi donc, à cause de l'auto-subsistance et de la mauvaise qualité alimentaire, existait, chez les agriculteurs de la Région, un problème de malnutrition, indépendamment du problème démographique et d'une éventuelle non-disponibilité des terres. Dans les années cinquante et soixante, on constatait que les familles avec beaucoup d'enfants étaient moins bien nourries que celles avec peu d'enfants, à cause de la limitation physique du travail agricole : les parents ne pouvaient pas augmenter indéfiniment le travail physique en fonction du nombre d'enfants, même s'ils avaient eu la surface nécessaire à leur disposition.

A l'exception de la population urbaine qui représentait 3 à 5 % de l'ensemble de la population totale et, d'une façon perceptible aussi, les populations des «paysannats» et les pasteurs ruraux, toute la population rurale agricole était donc à la merci de la malnutrition, surtout protéique et lipidique. Les récoltes avortées amenaient des disettes ou des famines. Mais il est vrai que l'administration de tutelle d'abord, les relations internationales du pays indépendant ensuite, corrigeaient d'une façon artificielle ces phénomènes par une aide alimentaire extérieure de plus en plus importante.

#### 1.4. L'ETAT NUTRITIONNEL, LES INFESTATIONS, LES INFECTIONS

Dans la Région des Grands Lacs, dès la vie fœtale, les individus sont soumis à un environnement défavorable tant du point de vue nutritionnel qu'infectieux. Pendant toute leur vie, il y aura un compromis, plus ou moins équilibré, entre le milieu et le potentiel de croissance.

En réalité, la croissance fœtale déjà est ralentie, si bien que pour l'ensemble des nouveaux-nés du milieu rural, le poids et la taille de naissance sont inférieurs à ceux observés dans les pays d'Europe occidentale (0,5 kg de différence). La courbe de poids, au cours des premiers mois de vie, a tendance à rattraper les courbes internationales de référence. On attribue cette allure des courbes de croissance au fait que l'allaitement maternel, qui est universel, couvre les besoins de l'enfant. Dès que l'allaitement maternel ne suffit plus (ce qui apparaît rapidement au cours des premiers mois de vie par le mauvais état nutritionnel de la mère), la mère est obligée d'apporter un supplément, qui est en général de mauvaise qualité nutritionnelle et contaminé. La courbe de croissance casse et restera pour le restant de la vie fort en dessous des courbes occidentales de référence (Vis *et al.* 1987).

Cette «cassure» de la courbe apparaît, dans la Région des Grands Lacs, suivant les circonstances environnementales, entre le deuxième

et le quatrième mois de vie. Le complément apporté est souvent de mauvaise qualité et est surtout contaminé par des microbes et des parasites, notamment l'ascaris. Ces parasitoses sont très certainement responsables de modifications de la structure et des fonctions de la muqueuse intestinale. L'altération de la muqueuse intestinale est caractérisée par l'atrophie plus ou moins importante des villosités, ce qui entraîne une disparition de l'activité lactasique et encourage la prolifération de germes pathogènes dont, par exemple, d'une façon récurrente, le vibron cholérique. Au Kivu, des altérations plus ou moins importantes de la muqueuse intestinale sont observées dans une proportion non négligeable de cas dès l'âge de quatre à cinq mois. A vingt mois, presque tous les nourrissons ont une muqueuse altérée. On constate que, pour certaines populations rurales, plus aucun enfant âgé de deux ans n'a encore une muqueuse présentant un aspect normal (BRASSEUR *et al.* 1992).

Il en découle que pour un seul critère anthropométrique, le poids, et en comparaison avec les populations de nos régions, 50 % de la population devrait être considérée comme étant en malnutrition, puisque le percentile 50 de la courbe de poids locale suit à partir des premiers mois de la vie le percentile 5 de la courbe de référence internationale. Nous avons appelé cette situation «la malnutrition relative». Celle-ci se définit par rapport à l'état nutritionnel d'individus qui, depuis plus d'une génération, vivent dans une situation nutritionnelle et d'hygiène jugée optimale. Dans le contexte défavorable de la Région des Grands Lacs, la croissance est donc plus lente et la maturation des différents tissus se fera à un âge chronologique plus tardif : la puberté des filles par exemple accuse un retard de quatre ans par rapport à l'Europe occidentale.

La petite taille et le petit poids, par rapport aux normes internationales, peuvent donc être considérés comme une adaptation de la croissance à l'environnement. Ils ne sont donc pas uniquement la conséquence d'une adaptation à un apport nutritionnel qualitativement insuffisant, mais également à une malabsorption digestive qui découle de la présence dès les premiers mois de vie de lésions plus ou moins importantes de la muqueuse intestinale.

A cette situation de malnutrition relative s'ajoute une malnutrition vraie, caractérisée comme telle par rapport à l'ensemble de la population rurale, considérée cette fois-ci comme «normale». Il y a à ce sujet peu de données, car en général les enquêtes nutritionnelles n'ont pas été faites en profondeur : elles sont basées uniquement sur des

mesures de poids et de taille, sans analyses de laboratoire. Mais lorsque celles-ci ont été effectuées, elles démasquent des carences généralisées. La plus importante est, ainsi que nous l'avons signalé plus haut, la malnutrition de type protéique. L'analyse du critère par excellence de la malnutrition protéique, à savoir le taux de l'albumine sérique, a été effectuée d'une façon récurrente au Kivu montagneux depuis plus de deux décennies (VIS 1986). Les prélèvements ont été effectués chez des enfants et des adultes qui ne présentaient pas de signe clinique de malnutrition. Aux périodes de soudure des haricots, avant la récolte de novembre-décembre, plus de 50 % des enfants âgés de deux à sept ans présentaient dans certaines régions des taux extrêmement bas, tout à fait pathologiques, de l'albumine sérique. Ce phénomène ne se retrouvait pas d'une façon aussi importante chez les adolescents et les adultes. Mais les chiffres montraient néanmoins que les femmes étaient plus atteintes que les hommes. Cette méthode d'évaluation et de surveillance nutritionnelle simple, très fiable, n'a jamais été appliquée sur une grande échelle au Rwanda ou au Burundi.

Les études longitudinales effectuées au Kivu montagneux ont montré que la proportion des personnes en malnutrition a quadruplé en vingt-cinq ans (depuis 1960) et comme, d'autre part, dans le même laps de temps la population de la Région des Grands Lacs a doublé, on peut estimer que le nombre absolu de personnes (surtout les enfants) en malnutrition protéique a été multiplié par huit.

Une carence générale en oligo-éléments (cuivre, zinc, sélénium), conséquence de la pauvreté des sols en ces minéraux, s'ajoute à la carence protéique (BRASSEUR *et al.* 1985, GOYENS *et al.* 1987). En outre, les enquêtes de consommation alimentaire ont bien démontré qu'il existe un déficit de l'apport en matières grasses, avec comme conséquence une carence en vitamine A.

Ce qui a pu être plus ou moins maîtrisé dans la Région est le problème de la carence iodée responsable du goitre et du crétinisme endémique. Ce problème avait par le passé été étudié en profondeur, aussi bien au Kivu (notamment à l'île Idjwi (DELANGE 1974)) qu'au Burundi. L'apport en iode a pu être en partie assuré par l'injection d'huile iodée et la distribution de sel de cuisine iodé.

Lorsque les études ont été faites sur une grande échelle, on obtenait chaque fois des prévalences élevées des parasitoses intestinales (l'ascaridiose atteignant entre 50 et 90 % de la population en certains endroits et ceci à partir de l'âge de deux ans). L'influence de l'environnement



ronnement défavorable a augmenté aussi d'une façon importante : en témoignent les épidémies de gastro-entérites à vibrion cholérique et à shigella, cette dernière responsable d'entérites sanglantes.

De plus, depuis les années quatre-vingt, cette fois-ci dans les villes et le long des axes routiers, le SIDA a pris des proportions angoissantes. Ici, à nouveau, c'est la partie la plus exposée de la population, les femmes enceintes et allaitantes et leurs enfants, qui est d'une façon importante atteinte par la maladie. Les troubles de ces dernières années ont multiplié par 7 à 10 l'incidence du SIDA dans le milieu rural burundais où il était faible (0,7 %).

#### 1.5. ETUDE DYNAMIQUE DE LA SITUATION RURALE (WILS *et al.* 1976, 1986)

Face à l'inquiétude du devenir des populations rurales, on a tenté, dès le début des années soixante-dix, d'apporter des précisions sur le futur de la Région des Grands Lacs, en tenant compte de l'altération des sols de culture et de la poussée démographique qui, déjà à l'époque, permettait de prévoir, ce qui s'est avéré exact, un doublement de la population en 22 à 23 ans. Les conclusions du travail ont été remises, en 1976, sous la forme d'un volumineux rapport aux autorités locales et nationales du Zaïre, du Rwanda, mais également à celles qui étaient en charge de la Coopération belge dans ces régions. Cette étude était en réalité une dynamique de système ; elle a été finalement publiée sous le titre de «Le Kivu montagneux - Surpopulation - Sous-nutrition - Erosion du sol» en 1986 (WILS *et al.* 1976, 1986). Elle abordait le devenir du Kivu montagneux et du Rwanda. Les conclusions peuvent être présentées de la façon suivante : à court terme, pour le Kivu montagneux dans son ensemble, il n'y avait pas un manque global de terres ; le problème était la saturation des bonnes terres et leur dégradation par mises en culture trop fréquentes non compensées. Ce n'est qu'à long terme (20 à 30 ans) que le problème est devenu celui d'un manque global de terres. Les courbes de simulations montraient que, si rien n'était fait, la dégradation irréversible de la situation se dessinerait à partir des années quatre-vingt-dix.

Dans le cas du Rwanda, les conclusions étaient beaucoup plus pessimistes. Elles présageaient de graves problèmes au cours des années quatre-vingt, pour aboutir à une situation tout à fait irréversible dès le début des années quatre-vingt-dix. Au moment de l'étude, la population rwandaise était estimée à 3,5 millions d'habitants ; les projections pré-

voyaient qu'elle serait de l'ordre de 7,0 millions en 1995 dont 1,5 millions devraient être ravitaillés, suivant les calculs, par des vivres importés.

Les solutions préconisées (toutes théoriques) qui auraient pu freiner l'évolution se basaient sur le déplacement de populations vers des zones moins peuplées, pour ainsi soulager la terre (notion de *carrying capacity*). Ceci était, théoriquement, possible au Kivu, mais pas au Rwanda, sauf si la migration était dirigée vers les pays voisins, notamment la Tanzanie.

La planification des naissances s'avérait nécessaire pour protéger la santé de la mère et la vie de son nourrisson. Elle devrait donc être introduite mais n'aurait eu, si elle avait été acceptée par les populations, un effet sur la poussée démographique que seulement 20 à 25 ans plus tard.

La lutte contre la dégradation des sols (due à la mise en culture trop fréquente non compensée par une intensification de la phytotechnie) devait vigoureusement être entreprise avant que les effets de l'érosion ne soient irréversibles. Les auteurs du «Kivu montagneux» estimaient la politique routière une condition *sine qua non* du succès d'une politique d'émigration.

On constatera que ces méthodes ne résolvaient en rien le problème des carences en protéines alimentaires de bonne qualité et en graisses, qui ne pouvait être résolu que par un développement de la zootechnie, ce qui n'a pas été abordé dans le modèle. La recommandation finale avancée par les auteurs du «Kivu montagneux» insistait sur le fait qu'un développement intégré d'actions les plus diverses (implantation de dispositifs anti-érosifs, projets industriels, intensification des méthodes phytotechniques et zootechniques, organisation commerciale, mise en place de structures économiques, actions sociales) ne pouvait réussir que si elles étaient entreprises tôt, sur une grande échelle et si avant tout le facteur démographique était maîtrisé. Si rien n'était entrepris, toutes choses restant égales, on devait s'attendre, indépendamment de la situation politique, de conflits interethniques ou d'autres conflits, à un collapsus alimentaire. Au Rwanda, «il est fort à craindre que, toutes choses restant égales, des 7 millions d'habitants prévus en 1995, 1,5 millions devront être ravitaillés par des vivres importés» (WILS *et al.* 1976, 1986).

A la suite du rapport sur le Kivu montagneux, plusieurs études ont été élaborées, soit à la demande des autorités (au Rwanda, par exemple), soit d'une façon spontanée par des chercheurs ou des groupes

de chercheurs. Ces études portaient surtout sur les problèmes démographiques, agronomiques, médicaux ; il y en avait peu sur les problèmes nutritionnels.

Certains de ces travaux étaient de bonne ou même de très bonne qualité (par exemple, LAMBERT 1982), mais ils n'étaient généralement pas accompagnés de propositions d'action concrète d'envergure. Il ne sert à rien de décrire ou de prévoir l'évolution de la situation, si des propositions de correction ne sont pas envisagées et appliquées.

Chose curieuse, pourtant, l'évidence a été niée par certains, surtout au Zaïre pour le Kivu montagneux et au Rwanda. Pourtant au Zaïre, les autorités régionales du Kivu se rendaient bien compte de la justesse des observations, mais il n'en allait pas de même à Kinshasa. Au Rwanda, les autorités gouvernementales ont pris conscience de la situation et ont essayé de prendre certaines dispositions.

Vers le milieu des années quatre-vingt, le Rwanda avait créé un Office National de la Population (ONAPO) dont la première mission a été d'essayer de changer les mentalités au sujet de la planification des naissances, par l'information et la mise en place de structures d'accueil dans le cadre de la protection maternelle et infantile. Incontestablement ces initiatives arrivaient trop tard et n'auraient pu changer l'hypothèque démographique en temps utile, car les moyens utilisés étaient peu satisfaisants. Les autorités ont été peu aidées, si ce n'est d'une façon ponctuelle, par quelques agences de développement. Bien que les autorités aient été conscientes de la nécessité d'une politique d'émigration vers les pays voisins et qu'il y ait eu un début de pourparlers à ce sujet, il n'y a eu, dans ce cadre précis, aucune implication des coopérations bilatérales ou internationales officielles. Vers la même époque, des programmes de planification de naissances étaient implantés au Burundi et au Kivu.

Néanmoins, il y a eu au sein de la société rwandaise et à l'étranger des critiques acérées vis-à-vis des conclusions du «Kivu montagneux». Un travail de Nzisabira est caractéristique à ce sujet (SCHYNS 1988) : la malnutrition y est décrite comme étant peu importante, l'aide alimentaire aux populations rurales n'est pas nécessaire, la poussée démographique n'est pas un problème. Il est probable que dans ces milieux critiques on estimait que, pour des raisons sociales, religieuses ou éthiques, il ne fallait pas aborder la planification des naissances et la situation démographique. Il a fallu plusieurs années pour faire disparaître cet état d'esprit. Il est probable, d'ailleurs, que l'apparition au début

des années quatre-vingt du syndrome de l'immunodéficience acquise (SIDA), qui a pris des proportions extrêmement importantes au niveau des villes et des axes routiers, a été un incitant pour faire changer les mentalités.

#### 1.6. REFLEXIONS SUR LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT APPLIQUEES DANS LA REGION DES GRANDS LACS

Force est de constater que, malgré l'existence d'études dynamiques scientifiques tant sur le plan de la démographie, de l'agronomie, de la nutrition, de la santé, de l'enseignement, les planificateurs n'en ont pas ou peu tenu compte ou que, s'ils en tenaient partiellement compte au départ, l'analyse scientifique des changements éventuellement apportés n'a pas été faite d'une façon permanente. Il manquait dans la Région, comme c'est très souvent le cas dans les pays défavorisés du Tiers-Monde, un «thermomètre» permettant d'une façon récurrente d'évaluer la situation socio-économique en fonction des programmes de développement introduits. Si pour le Rwanda, par exemple, le développement de l'infrastructure routière, la création d'écoles, les efforts faits pour le développement des cultures pérennes (café, thé, ...), les transformations urbaines, surtout à Kigali, faisaient, vus de l'extérieur, illusion, il faut bien dire que l'ensemble n'apportait un meilleur bien-être qu'à une petite tranche, très partielle, de la population, au sein de laquelle se développaient, en réalité, les infrastructures politiques. La grande masse de la paysannerie n'était pas concernée.

Le grand handicap fondamental de la Région, à savoir la poussée démographique excessive dans un régime économique proche de l'auto-subsistance, n'a jamais été abordé d'une façon globale. Les autorités des pays eux-mêmes en sont responsables mais également les pays et les organismes internationaux, bailleurs de fonds intervenant dans les programmes de développement. La coopération s'est toujours faite en ordre dispersé, par petits ou plus importants projets, très souvent sans continuité, mais tout au contraire, très limités dans le temps. Pour la majorité des projets, la recherche scientifique faisait défaut et souvent l'évaluation n'en était pas pratiquée. Les agences de développement se faisaient concurrence.

Nous voudrions pourtant insister sur le fait que, pour la Région, la description scientifique des problèmes a été, dans tous les domaines, parmi les plus importantes réalisées en Afrique centrale et de l'ouest. Les documents au sujet de la démographie, de la santé pour la prise

en charge de la malnutrition, des gastroentérites dont le choléra, des parasitoses, le syndrome de l'immunodéficience acquise ainsi que les études agronomiques sont nombreux et de toute bonne qualité. Les raisons des phénomènes observés et les évolutions possibles n'ont été que peu étudiées et, généralement, il n'en a été que peu tenu compte.

Les politiques de développement ont donc été un échec pour l'ensemble de la Région des Grands Lacs d'Afrique centrale, comme elles l'ont d'ailleurs été, en général, pour toute l'Afrique subsaharienne.

#### 1.7. SITUATION VERS LA FIN DES ANNEES QUATRE-VINGT ET AU COURS DES ANNEES QUATRE-VINGT-DIX

On dispose de données statistiques sur la situation de la Région, surtout pour le Rwanda, pour la période envisagée. Un de ces documents, que nous prenons en exemple, est intitulé : «La situation des enfants et des femmes au Rwanda» (UNICEF 1992). On ne peut qu'être étonné par certaines phrases de l'introduction de ce rapport : «La bonne santé du secteur agricole jadis si impressionnante était essentiellement le résultat de l'extension des superficies cultivées», phrase reprise d'un rapport du même organisme daté de 1988. On retrouve dans cette affirmation la notion erronée d'une auto-suffisance alimentaire pour la Région. «Dans un proche avenir, il sera extrêmement difficile d'augmenter les zones cultivées...». Ce ne serait qu'à partir de 1988 qu'apparaîtraient les difficultés car «Le nombre de bouches à nourrir et la demande de nourriture doubleront au cours des vingt prochaines années». Le rapport estime tout de même que «toute une série d'événements sont venus assombrir davantage une situation déjà morose». Sont cités : la guerre au nord du pays depuis 1990, la chute des cours mondiaux du café et du thé, la montée du chômage, le SIDA, surtout dans les milieux urbains, la famine atteignant en 1989-1990 plus d'un demi-million de personnes.

Le rapport UNICEF 1992 énumère pour le Rwanda toute une série de statistiques de base, mais aucun des problèmes n'est appréhendé sous une forme dynamique. Bien que mentionnée, la disette, qui est apparue dès 1988 au Sud-Rwanda, n'est pas perçue comme étant un des premiers symptômes visibles du collapsus annoncé une vingtaine d'années plus tôt. Cette disette a été signalée dans les préfectures de Butare, Gikongoro et Kibuye (au sud et à l'ouest du pays). Elle a touché plus d'un demi-million de personnes dans le milieu rural. Il s'agissait d'une «faim silencieuse», les gens restaient prostrés chez eux : ce com-

portement est caractéristique de la faim protéique. La disette a été officiellement reconnue par les plus hautes autorités gouvernementales (AGENCE RWANDAISE DE PRESSE 1990). Parmi les causes, des éléments conjoncturels sont évoqués : «sécheresses localisées, pluies diluviennes, la grêle, des maladies nouvelles de toutes sortes favorisées par les conditions climatiques extrêmes» ; il est tout de même spécifié que «cette disette est aussi le constat cruel, incontournable, de l'impasse terrifiante vers laquelle notre agriculture s'achemine si on laissait les choses continuer à aller comme c'était le cas jusqu'à présent. Et cette impasse serait alors d'ordre structurel, les deux contraintes majeures étant, sous la pression démographique, la raréfaction des terres cultivables et leur uniexploitation, entraînant l'épuisement progressif des sols» (AGENCE RWANDAISE DE PRESSE 1990).

En réaction à la situation, les autorités organisent des actions coordonnées par plusieurs ministères, l'Institut de Recherches agro-nomiques et l'Université de Butare, mais elles lancent surtout un appel auprès des organismes internationaux des Nations Unies (Programme des Nations Unies pour le Développement - Programme alimentaire mondial - UNICEF) et auprès de diverses organisations non gouvernementales (ONG) privées pour obtenir un apport en vivres permettant, en principe, de couvrir les besoins de plus de 600 000 personnes. Ce n'est que lorsque la rupture était présente, manifeste, que les appels à l'aide de la part des autorités auprès des ONG ont fait basculer d'une façon importante la coopération technique vers une action d'aide humanitaire d'urgence. Ainsi donc, les conclusions des études prospectives de 1975 reflétaient bien la réalité. L'exemple qui vient d'être cité va à l'encontre des textes et rapports que nous avons évoqués plus haut, qui ne décrivaient pas la réalité et restaient assez optimistes : «ce n'est que plus tard que cela ira mal».

Nous sommes moins bien renseignés sur la situation réelle vers la fin des années quatre-vingt au Burundi et au Kivu montagneux. Apparemment, il n'y a pas eu de situation critique, telle que la famine localisée dans certaines régions du Rwanda. Néanmoins, ici aussi, l'intervention des ONG se fait d'une façon de plus en plus importante, ce qui est un indice d'échec des coopérations au développement structurées.

Mais ce qui prendra le pas, tout aussi bien au Rwanda qu'au Burundi, à partir de la fin des années quatre-vingt et du début des années quatre-vingt-dix, ce sont les troubles politiques que l'on ne peut séparer des confrontations ethniques. Ces troubles sont caractérisés par

des poussées de violence, allant jusqu'aux massacres de populations civiles dont les femmes et les enfants, le point culminant ayant été l'organisation du génocide Tutsi au Rwanda, en avril 1994, qui a fait, au moins, un demi-million de morts.

Le collapsus de la Région avait été prévu pour le courant des années quatre-vingt-dix, en ne tenant compte uniquement que de l'évolution démographique et socio-économique des trente dernières années. Mais, à l'évidence, la détérioration du climat politico-ethnique, avec l'exacerbation de la violence par elle-même, pourrait être tout aussi responsable de la dégradation générale. La question qui a été posée est de savoir s'il y a relation entre les deux étiologies. En d'autres termes, est-ce que la poussée démographique au sein d'un régime économique d'auto-subsistance agricole pourrait être un vecteur de violence? En relation avec le génocide au Rwanda, une polémique à ce sujet a surgi dans la littérature spécialisée ; elle a été largement discutée, avec références bibliographiques, dans le chapitre quatre : « Régimes démographiques et violence » de l'ouvrage de WILLAME (1995). L'auteur conclut que « la pression démographique n'est pas en soi un vecteur de violence ». Mais il faut néanmoins tenir compte de l'augmentation du nombre des jeunes désœuvrés, non scolarisés, de la population urbaine et péri-urbaine, consécutif à un exode rural. Plus d'un quart de la population en âge scolaire n'était pas scolarisé, soit plus de 500 000 enfants. D'autre part, dans le milieu rural, la situation précaire des paysans, l'absence de terre ont sans doute aussi joué un certain rôle. Quoiqu'il faille bien constater qu'au Kivu montagneux où existe d'une façon aussi importante les mêmes problèmes démographiques qu'au Rwanda et au Burundi, les seules violences importantes ont eu lieu au sein de populations rwandaises, implantées depuis les années cinquante, dans la région de Masisi-Goma : elles avaient un caractère ethnique incontestable.

Ce qui est caractéristique à la Région, c'est que l'apparition de problèmes nutritionnels aigus, comme les famines des temps jadis ou les troubles politico-ethniques s'accompagnant de violence et de massacres, entraînent toujours d'importants déplacements de populations. On a pris l'habitude de désigner les personnes déplacées à l'intérieur du pays sous la dénomination de « déplacés » et ceux qui ont traversé une frontière, de « réfugiés ». En réalité, les deux catégories recouvrent des populations qui se trouvent dans la même situation : elles sont pour tous leurs besoins tout à fait tributaires d'une aide extérieure : logement, alimentation, soins de santé.

Pour ne prendre en compte que la littérature récente, la situation politico-ethnique ainsi que son évolution historique est analysée, d'une façon approfondie, par plusieurs auteurs, entre autres NEWBURY (1988), VIDAL (1985, 1995), REYNTJENS (1994, 1995) et WILLAME (1995) pour le Rwanda, par CHRETIEN (1993) et Ben HAMMOUDA (1995) pour le Burundi, et les problèmes de justice en fonction du génocide rwandais de 1994 dans *Les temps modernes* (1995). Les conflits politico-ethniques, accompagnés de massacres de populations civiles, y compris femmes et enfants, ont débuté au Rwanda dès 1959, peu avant la proclamation de l'indépendance du pays, avec de nouvelles poussées en 1961, 1963 et 1973. Ces troubles ont entraîné des déplacements de populations Tutsi en dehors du pays : ils étaient estimés en 1960-1966 à près de 160 000, principalement au Burundi et en Ouganda, mais aussi en Tanzanie et au Zaïre. Peu après, ce chiffre a été estimé à plus de 390 000 par d'aucuns, à moins par d'autres comme le Haut Commissariat aux Réfugiés. La diaspora Tutsi, au fil des décennies, s'est installée dans les pays d'accueil, a fait souche et a vu les situations sociales se diversifier fortement. Ces réfugiés des premières vagues ont toujours eu le désir de retourner au Rwanda. Ce sont certains de leur chefs, en Ouganda, qui se sont trouvés à la tête du Front Patriotique Rwandais. Celui-ci a pénétré au Rwanda en 1990, poussé notamment par le climat «anti-rwandais» qui s'était amplifié du côté ougandais au milieu des années quatre-vingt.

Les troubles au Rwanda ont donc pris de l'ampleur à partir de la pénétration dans le pays du Front Patriotique Rwandais, en 1990. Les renseignements rapportés par les Nations Unies (1994) indiquent qu'en 1992 il y avait dans le nord du pays (zone contrôlée par le Front Patriotique) entre 250 et 300 000 personnes déplacées, qu'en 1993 il y avait plusieurs centaines de milliers de personnes dans les camps près de Kigali. La mortalité dans ces camps était estimée à quinze à vingt fois les taux normaux. Mais le chaos et l'horreur furent atteints après la mort du président J. Habyarimana, qui fut le prétexte d'une escalade de la guerre civile caractérisée par le massacre de plus d'un demi-million de Tutsi, essentiellement, en moins de trois mois, et le déplacement de 2 à 2,5 millions de personnes à l'intérieur et à l'extérieur du territoire : en Tanzanie, près de Ngara, au Zaïre, dans les régions de Bukavu (200 à 300 000 réfugiés) et de Goma, où arrivèrent plus d'un million de réfugiés en quelques jours en juillet 1994. Les réfugiés burundais, au sud du Rwanda, sont à cette époque repartis au Burundi. Le Front



Patriotique Rwandais a pris le pouvoir au niveau de tout le pays, l'installation d'un nouveau régime s'est faite *de facto* et le nouveau gouvernement a été reconnu internationalement. Sans en connaître le chiffre exact, plusieurs centaines de milliers de «réfugiés» et de descendants de ces «réfugiés» d'il y a trois décennies sont retournés, à partir de l'Ouganda et du Burundi, dans leur pays d'origine.

Au Burundi, après le coup d'Etat du 20 octobre 1993 et l'assassinat du Président de la République, P. Buyoya, les troubles se sont exacerbés et plus d'un million de Burundais ont fui dans ou en dehors du territoire : il est estimé que 375 000 d'entre eux se sont réfugiés au sud du Rwanda, 325 000 en Tanzanie et près de 60 000 au Zaïre. Il y a eu au moins 280 000 déplacés à l'intérieur du pays. Il résulte de l'importance et de la rapidité de la crise que les organismes internationaux et les ONG ont eu beaucoup de difficultés à faire face à la situation sur le plan du logement, de la santé et de l'alimentation. Il y a eu une dégradation importante de l'état de santé et, dans certains camps, on a estimé les taux de mortalité vingt fois supérieurs à ceux observés en situation normale. La situation n'était plus contrôlée, la dysenterie et la rougeole étaient des problèmes majeurs et, dans certains camps, la ration alimentaire ne dépassait pas 700 Kcal/personne/jour, alors que l'on estimait la ration nécessaire à 1 600-2 000 Kcal/personne/jour. Au cours des premiers mois de 1994, la situation s'est améliorée et plus d'un demi-million d'habitants sont retournés à leurs endroits d'origine tout en restant dans la nécessité de recevoir une assistance alimentaire qui ne parvenait qu'à couvrir 30 à 60 % de la ration normale, le taux de mortalité restant encore sept fois supérieur à la normale.

Au Kivu montagneux, avant l'exode rwandais de juillet 1994, d'importants déplacements de population ont eu lieu à l'ouest et au nord-ouest de Goma, dans les régions où avaient été implantées dans les années cinquante des populations rwandaises (les Banyarwanda), à la fois pasteurs et agriculteurs. Des troubles et des massacres ont eu lieu dès 1993, non seulement entre Hutu et Tutsi, mais également avec les autochtones voisins, notamment les Hunde.

On comprendra que toute la Région se trouve dans une situation chaotique, que même au Kivu montagneux les programmes de développement ont quasi disparu et que la survie des populations dépend presque exclusivement de l'aide humanitaire.

Les organismes internationaux (les Nations Unies), d'une part, et les coopérations bilatérales officielles, d'autre part, ont continué à

intervenir d'une façon plus ou moins heureuse, sur le plan politique et juridique, par la création du Tribunal Pénal International à Arusha en Tanzanie. C'est l'application logique de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Résolution 260 A, du 9 décembre 1948, de l'Assemblée Générale des Nations Unies, entrée en vigueur le 12 janvier 1951).

## **2. L'aide humanitaire**

A l'acmé de la catastrophe, dans les mois qui ont suivi avril 1994, toute la Région s'est trouvée dans le chaos : au Rwanda surtout, mais également au Kivu montagneux, notamment dans les régions de Goma et de Bukavu, et au Burundi. Les statistiques disponibles montrent, que, pour l'ensemble de la Région, entre 3,5 et 4 millions de personnes étaient réfugiées ou déplacées. On estime qu'il y a eu, par les conflits politico-ethniques au Rwanda, au Kivu, dans la région de Goma-Masisi et au Burundi, surtout par le génocide rwandais, plus d'un million de morts. Les seuls organismes qui aient pu intervenir, en urgence, furent les grandes agences des Nations Unies, surtout le Haut Commissariat aux Réfugiés, le Programme Alimentaire Mondial, l'UNICEF et plusieurs dizaines d'organisations non gouvernementales (ONG) privées, étrangères et locales. Parmi celles-ci, on dénombrerait, rien qu'à Goma, pour le million et demi de personnes en difficulté, 60 à 70 organismes différents et entre 100 et 150 au Rwanda. A l'action des Nations Unies et des ONG s'ajoutaient, pendant un temps limité, celles des troupes de l'armée française au Rwanda et à Goma et des contingents médicaux de l'armée japonaise et israélienne à Goma. Les transports par voies aériennes ou terrestres ont été organisés. Le tout se faisait dans une très grande confusion et avec très peu de coordination entre les différentes agences et entre ces dernières et les autorités nationales.

C'est aux mois de septembre et de décembre 1994 que les auteurs du présent travail, en mission officielle, ont eu l'occasion de visiter les camps des réfugiés et des déplacés au Rwanda, au Burundi et au Zaïre. Ils ont également, au Burundi et au Zaïre, pu enquêter auprès des structures de santé nationales qui, en principe, restaient à la disposition des populations autochtones. Ce qui les a le plus frappés, au cours de ces enquêtes, c'est de constater, d'une part, combien les problèmes socio-économiques, sanitaires et nutritionnels des populations de la Région des Grands Lacs d'Afrique centrale étaient méconnus

par le personnel étranger œuvrant pour l'aide humanitaire et, d'autre part, l'impasse dans laquelle se trouvait l'aide humanitaire, dépêchée en urgence, mais confrontée très rapidement à une situation de crise appelée à perdurer.

Le personnel des ONG, presque entièrement volontaire, d'un grand dévouement, est pour la plupart en fonction sur le terrain pendant un temps limité : quelques semaines ou tout au plus quelques mois. Il applique les directives émanant des organisations internationales et des stratégies propres à chacune des ONG sans tenir compte des particularités locales. C'est ce qui a expliqué un certain nombre d'erreurs flagrantes de diagnostic d'ensemble et de prise en charge. Pour n'en citer qu'une, nous prendrons comme exemple la prise en charge de l'épidémie de choléra qui a éclaté au sein de la masse des réfugiés rwandais, à la fin du mois de juillet et au mois d'août 1994 dans la région de Goma. La mortalité y a été extrêmement importante, pas tellement parce que l'intervention a été tardive, mais surtout, nous semble-t-il, parce qu'elle a été inadéquate. Ce n'était pas la première fois qu'une épidémie de choléra éclatait dans la Région : la première grande poussée a eu lieu en 1978, au Burundi et au Kivu montagneux. A cette époque, malgré la nouveauté du phénomène, la prise en charge en a été rapide et la mortalité réduite à moins de 5 %. Ce succès était la conséquence de l'utilisation des méthodes de réhydratation orale à l'aide de solutions d'hydrates de carbone — électrolytes appliqués pour la première fois dans la lutte contre le choléra aux Philippines, puis au Pakistan et au Bangladesh au tout début des années soixante-dix. A la suite d'études biologiques approfondies chez les patients cholériques qui sont toujours en malnutrition importante, la composition de ces solutions a été bien codifiée. Il en a été ainsi dès 1978 en Afrique centrale. A notre avis, la lutte contre l'épidémie de choléra à Goma a échoué pour les raisons suivantes : il y avait une méconnaissance chez le personnel des ONG quant aux données théoriques de base de la physiopathologie et du traitement du choléra et de la malnutrition protéo-énergétique régnant dans la Région. Les solutions orales ou parentérales utilisées n'avaient pas les compositions adéquates, l'ampleur du problème de la malnutrition sous-jacente a été sous-estimée et le traitement de celle-ci incorrect.

Il est bien évident que l'on se trouvait devant une situation d'urgence et qu'il fallait agir vite ; il n'empêche qu'en combattant une importante épidémie de choléra sans faire appel à un laboratoire de biologie pour contrôler la situation, on risquait de conduire des actions

inefficaces car on utilisait des solutions de réhydratation «universelles» qui ne cadrent pas avec la situation locale. Les quelques rares analyses de laboratoire effectuées ont bien montré les erreurs qui pouvaient être faites (HEYMAN *et al.* 1994, SIDDIQUE *et al.* 1995). Cet état des choses a été reconnu par les responsables de l'aide humanitaire eux-mêmes et par des missions appelées à analyser la situation (GOMA EPIDEMIOLOGY GROUP 1995, SIDDIQUE *et al.* 1995). Des vies humaines auraient pu être sauvées si l'on avait tenu compte de toutes les analyses et études approfondies qui avaient été pratiquées par le passé (VIS *et al.* 1994).

L'épidémie de choléra à Goma est tout à fait démonstrative, mais malheureusement, les mêmes observations pouvaient être faites pour les autres problèmes de santé et de nutrition.

L'aide humanitaire par les ONG est assurée sur le terrain par des volontaires qui distraient, d'une façon plus ou moins longue, une partie de leur temps de travail normal dans leur pays d'origine pour partir dans les endroits en crise. Il s'agit dans l'esprit de tous — volontaires, bailleurs de fond, public, ... — d'une urgence, limitée dans le temps. Le cas typique est la catastrophe naturelle, un tremblement de terre, par exemple : l'urgence peut être réglée en deux à trois mois. Dans ces cas-là, les équipes d'aide humanitaire présentent toute leur utilité.

En Afrique centrale cependant, comme nous l'avons vu, l'urgence est l'aboutissement d'un long processus. Par la force des choses, elle s'est maintenue pendant de longs mois et il est à prévoir qu'elle persistera encore pendant une période (très) prolongée. L'aide humanitaire, pensée et organisée pour gérer la crise aiguë, limitée dans le temps, s'est trouvée confrontée à la gestion du long terme. Cette situation entraîne des problèmes de personnel et des problèmes financiers ; elle est à l'origine de conflits entre l'aide humanitaire et les autorités locales et/ou nationales ; elle a mis en exergue l'effet déstabilisateur que l'aide humanitaire peut avoir sur le fonctionnement des structures locales et sur la coopération au développement.

Les équipes des ONG les plus importantes ont dû introduire, pour autant que leurs moyens financiers le permettent, des rotations plus ou moins rapides de leur personnel. Ceci contribue à entretenir la méconnaissance des mécanismes de la crise.

Au point de vue financier, les ONG dépendent des récoltes de fonds effectuées dans les pays dont elles sont originaires et de subsides, plus ou moins importants, de leurs gouvernements respectifs. Ces autorités gouvernementales abandonnent ainsi leur coopération bilatérale

et se dégagent de leur responsabilité. L'aide humanitaire peut s'arrêter brusquement parce qu'il n'y a plus d'appui financier suffisant. Mais il peut en être de même pour d'autres raisons parce que les conditions de sécurité ne sont pas bonnes ou que les autorités nationales ne la désirent plus. Les ONG ont généralement une grande indépendance d'action par rapport aux autorités locales et/ou nationales qui voient d'un mauvais œil les équipes humanitaires bien approvisionnées en hommes et en matériel, travaillant en dehors des circuits officiels.

Ainsi, au Kivu montagneux il était manifeste que beaucoup plus était fait pour les réfugiés que pour les populations autochtones qui se trouvaient pourtant également dans le besoin. Les centres de santé et les hôpitaux ruraux zaïrois n'ont presque pas été ravitaillés, même pour un temps limité, par l'aide humanitaire ou par les agences des Nations Unies qui pourtant étaient bien approvisionnées. A la fin de 1994, la couverture vaccinale des enfants rwandais réfugiés au Zaïre était de 70 % alors qu'elle n'atteignait que 30 % pour les enfants ruraux zaïrois de la même région. L'enrôlement de personnel sanitaire zaïrois, médecins et infirmiers, par les ONG, qui les rémunéraient mieux, déforçait d'une façon considérable le système sanitaire régional. Tout ceci a finalement entraîné, surtout dans la région de Masisi-Goma, la déstabilisation de tout un système qui fonctionnait encore d'une façon raisonnable : trois des hôpitaux ruraux de cette région ont été non fonctionnels si pas détruits quelques mois après le grand exode rwandais de juillet 1994.

D'autre part, les ONG évoquent et appliquent très souvent le «devoir d'ingérence» qui pourrait les placer en situation de conflit avec les autorités du pays. On voudra bien se rappeler que c'est l'application de ce concept qui est à l'origine de la création des premiers organismes privés d'aide humanitaire.

Ce sont les deux principes, indépendance par rapport aux autorités nationales et «devoir d'ingérence», qui ont conduit les autorités rwandaises en place actuellement à interrompre les activités, dans le pays, de plusieurs ONG importantes.

On comprend dès lors que l'aide humanitaire ne peut se poursuivre au-delà d'une phase de crise aiguë et qu'elle ne peut se substituer à des programmes de coopération au développement.

A l'évidence, pour ceux qui avaient étudié la situation de la Région des Grands Lacs, les perturbations politiques, la violence, la situation socio-économique chaotique, les grands mouvements de population ne pouvaient pas être réglés dans un laps de temps court. Il faudra des

années avant de retrouver une situation stable, permettant de penser à une nouvelle politique de développement. Dans ces conditions, il est nécessaire de s'appuyer sur les organismes internationaux dépendant des Nations Unies, et non pas sur les ONG d'aide humanitaire, dont ce n'est pas le rôle d'œuvrer à moyenne ou longue échéance.

La visibilité de l'action des organismes internationaux est beaucoup plus manifeste, ce qui permet une collaboration plus étroite avec les autorités nationales et régionales. Il faut cependant reconnaître que, par leurs structures, ces organismes éprouvent fréquemment de grandes difficultés à se trouver en première ligne et qu'ils sont, suivant les circonstances, obligés soit de collaborer, soit de transmettre le travail à des ONG locales ou étrangères. Dans ce dernier cas, on retombe dans les aléas inhérents au mode de travail des ONG tel que décrit plus haut. En outre, le financement des agences des Nations Unies peut également être aléatoire à moyenne et longue échéance : il en est ainsi pour le Haut Commissariat aux Réfugiés.

Enfin, l'aide humanitaire n'est pas non plus en mesure de remettre en fonction les programmes de développement à long terme dans le cadre, par exemple, de l'agriculture et de l'enseignement. Tout est à refaire au Rwanda ; seuls les organismes dépendant des Nations Unies et les coopérations au développement bilatérales et multilatérales avec les autorités nationales sont bien placés pour s'engager dans cette voie. Néanmoins, le préalable nécessaire pour la reprise de plans de développement se situe au niveau judiciaire et politique. Ceci non plus ne peut être réglé par l'aide humanitaire, mais doit l'être essentiellement par les autorités politiques et judiciaires des pays mêmes : le génocide rwandais qui a débuté en avril 1994 est pris en charge avec beaucoup de difficultés par le gouvernement rwandais mais également, comme il se doit, par le Tribunal Pénal International dépendant des Nations Unies, à Arusha en Tanzanie. Il est fort probable que les lenteurs apportées à son travail soient fort préjudiciables à l'évolution politique et au démarrage de la reprise au Rwanda. Le manque de personnel judiciaire à tous les niveaux en est sans doute la raison fondamentale. On comprendra qu'une coopération internationale homogène, officielle, est ici tout à fait nécessaire.

### Conclusions

Le drame de la Région des Grands Lacs d'Afrique centrale nous a semblé être un bon exemple pour comparer les actions de coopération au développement avec les actions de l'aide humanitaire.

La coopération au développement entreprise dans cette Région, depuis plus de trois décennies, n'a pas empêché des millions de paysans et leurs familles de s'enfoncer inexorablement dans un état de mal-nutrition à ce point important qu'une aide alimentaire de l'extérieur à grande échelle devenait la seule solution possible.

Cette évolution était indépendante des troubles politico-ethniques. Ceux-ci n'ont fait qu'accélérer et exacerber le processus vers une dégradation chaotique. Les analyses scientifiques (descriptions multidisciplinaires approfondies de la situation et des mécanismes sous-jacents, accompagnées d'une tentative de prédiction de l'évolution future), déjà anciennes, avaient prévu l'impasse vers laquelle on se dirigeait, conséquence d'une poussée démographique très élevée au sein d'un régime économique agricole proche de l'auto-subsistance. Fondamentalement, il y a eu un échec des politiques de développement appliquées, en grande partie parce qu'il n'a pas été tenu compte des études globales, scientifiques de la situation et que, dès lors, les programmes introduits ne répondaient pas aux problèmes réels de base de la masse paysanne, mais aussi parce que les programmes bilatéraux ou internationaux de développement se sont faits en ordre dispersé, sans coordination et souvent même en concurrence.

Lorsque la situation politico-ethnique s'est détériorée, amplifiant la violence, les programmes internationaux et bilatéraux de coopération ont été dépassés dans leurs actions et il n'y a plus eu de possibilité d'intervenir dans le cadre du développement. Pourtant les signes prémonitoires de la violence politico-ethnique étaient présents et analysés longtemps avant l'évolution vers les grands massacres et le déplacement de grandes parties de la population.

Les organismes internationaux des Nations Unies, en raison de l'observation de la règle de «non-ingérence», ne parviennent pas à influencer la situation et, au contraire des accords bilatéraux, permettant une intervention, en réalité une ingérence, elle se porte toujours sur l'une ou l'autre fraction en conflit. L'exemple de l'ex-Yougoslavie a bien démontré que le devoir d'ingérence est nécessaire et qu'il permet par une intervention coordonnée (ici par l'OTAN) de calmer très rapidement la situation et d'imposer de véritables négociations ; encore faudrait-il que ces actions interviennent assez tôt au début du processus de dégradation.

Les interventions coordonnées du point de vue du développement, d'une part, et dans le cadre des conflits et de la violence, d'autre part,

sont d'autant plus nécessaires que la maturité des autorités des pays assistés est plus faible.

L'appel à l'aide humanitaire signe l'échec de l'aide au développement : il s'agit à un certain moment de parer au plus pressé, de secourir des populations entières à l'aide de dons en aliments, en médicaments et en services. La caractéristique de l'aide humanitaire c'est qu'elle est en grande partie privée et dépend, quant au soutien financier, de récoltes de fonds auprès du public des pays nantis. Les gouvernements de certains de ces pays donateurs préfèrent intervenir par la voie de l'aide humanitaire, plutôt que d'investir, la crise étant là, dans des programmes de développement : cette attitude leur permet d'échapper aux responsabilités qu'ils auraient en toute logique dû assumer. La situation dans la Région des Grands Lacs d'Afrique centrale est cependant exemplative également de l'échec de l'aide humanitaire, qui ne se conçoit que pour des situations aiguës limitées dans le temps et non pas pour une évolution longue où, sans doute, une génération sera sacrifiée avant qu'un nouvel équilibre ne soit trouvé. On est en fait loin du compte pour l'Afrique centrale où aucun des problèmes de fond n'est résolu, certainement pas celui qui demande le plus de coordination, à savoir l'installation d'un système judiciaire. La lenteur du fonctionnement de la justice, clef d'une reprise, est un indice des difficultés qui attendent l'ensemble de la Région que nous avons envisagé.

Comparer les actions de coopération au développement à l'aide humanitaire n'est donc pas raisonnable car il s'agit de deux problématiques différentes répondant à des buts différents. Il est néfaste de croire, comme le pensent les médias en général, mais aussi certains responsables politiques des pays nantis, que les programmes d'aide humanitaire pourraient remplacer la coopération au développement.

**Post-scriptum :** Le présent travail a été rédigé aux mois de mai et de juin 1995. La situation de crise exacerbée apparue durant la seconde moitié de 1996 au Kivu de montagne, englobant non seulement les réfugiés et les déplacés, mais également toute la population autochtone (sans doute plus de trois millions de personnes, dont 50 % sont des enfants de moins de quinze ans), confirme les prévisions du *Kivu montagneux*, et ceci indépendamment du problème politique de la violence.



## BIBLIOGRAPHIE

- AGENCE RWANDAISE DE PRESSE 1990. Importantes mesures prises pour aider les populations touchées par la disette actuelle, pp. 1-9 et Aides d'urgence, p. 10 - 15<sup>e</sup> année - n° 0003650 - mars 1990.
- BAYLESS, Th. M. & ROSENSWEIG, N. S. 1966. A racial difference in incidence of lactose deficiency. — *Journal of the American Medical Association (JAMA)*, **197** : 968-972.
- BEN HAMMOUDA 1995. Burundi (Histoire économique et politique d'un conflit), 1 vol., L'Harmattan, Paris, 203 pp.
- BRASSEUR, D., MANDELBAUM, I. & VIS, H. L. 1980. Effects of an episode of severe malnutrition and age on lactose absorption by recovered infants and children. — *American Journal of Clinical Nutrition*, **33** : 177-179.
- BRASSEUR, D., GOYENS, Ph. & VIS, H. L. 1985. Some aspects of protein-energy malnutrition in the highlands of Central Africa. — In : EECKELS, R. E., RANSOME-KUTI, O. & KROONENBERG, C. C. (Eds.), *Child health in the Tropics*, 1 vol. Sixth Nutricia symposium, Editions Martinus Nyhoff, Dordrecht, Pays-Bas, pp. 167-178.
- BRASSEUR, D., GOYENS, Ph. & VIS, H. L. 1992. Enzymes et histologie de la muqueuse intestinale de nourrissons africains allaités. — *Annales de Pédiatrie* (Paris), **39** : 87-93.
- CHRETIEN, J. P. 1993. Burundi, l'histoire retrouvée. — Editions Karthala, Paris, 1 vol., 509 pp.
- COOK, G. C. & KAJUBI, S. K. 1966. Tribal incidence of lactase deficiency in Uganda. — *The Lancet*, **i** : 725-730.
- DELANGE, F. 1974. Endemic goitre and thyroid function in Central Africa. — Monographs in Pediatrics, vol. 2. — S. Karger (Bâle), 171 pp.
- ELLIOT, F. G., COX, I. & NYOMBA, B. L. 1973. Intolérance au lactose chez l'adulte en Afrique centrale. — *Annales de la Société belge de Médecine tropicale*, **53** : 113-132.
- FLATZ, G. 1995. The genetic polymorphism of intestinal lactase activity in adult humans. — In : SCRIVER, Ch. R. *et al.*, *The metabolic and molecular bases of inherited disease*, 7th ed., McGraw-Hill Ed., New York, t. 3, pp. 4441-4450.
- GOMA EPIDEMIOLOGY GROUP 1995. Public health impact of Rwandan refugee crisis : what happened in Goma, Zaire, in July 1994? — *Lancet*, **345** : 339-344.
- GOYENS, Ph., GOLSTEIN, J., NSOMBOLA, B., VIS, H. L. & DUMONT, J. E. 1987. Selenium deficiency as a possible factor in the pathogenesis of myxoedematous endemic cretinism. — *Acta Endocrinologica* (Copenhagen), **114** : 497-502.
- HEYMAN, S. N., NEHAMA, H., HOROVITZ, S. *et al.* 1994. Sudden death during fluid resuscitation : lesson from Rwanda. — *Lancet*, **344** : 1509-1510.

- KRETSCHMER, N. 1972. Lactose and lactase. — *Scientific American*, 227 : 70-76.
- LAMBERT, A. 1982. Rwanda : Dynamique de la population et dynamique des ressources alimentaires (rapport), Département de Démographie, Université catholique de Louvain, 172 pp.
- LES TEMPS MODERNES 1995. Les politiques de la haine - Rwanda, Burundi 1994-1995. 50<sup>e</sup> année (juillet-août 1995), n° 583, 1 vol., 315 pp.
- NATIONS UNIES 1994. Administrative Committee on Coordination. Subcommittee on Nutrition (ACC-SCN). Update on the Nutrition Situation, vol. 1, pp. 67-69.
- NEWBURY, C. 1988. The cohesion of oppression (Clientship and ethnicity in Rwanda, 1860-1960). — Columbia University Press, New York, 1 vol., 322 pp.
- REYNTJENS, F. 1994. L'Afrique des Grands Lacs en crise (Rwanda, Burundi : 1988-1994), 1 vol. — Editions Karercec, Paris, 326 pp.
- REYNTJENS, F. 1995. Rwanda (Trois jours qui ont fait basculer l'histoire), 1 vol. — *Cahiers Africains*, n° 16 (Bruxelles), Institut Africain - CEDAF (Bruxelles) et l'Harmattan, Paris, 151 pp.
- SCHYNS, Ch. 1988. Présentation de la dissertation de J. Nzisabira, «Evolution de l'agriculture et croissance de la population au Rwanda», y compris la «Discussion», VIS, H. L., pp. 631-635 et LAMBERT, A., pp. 635-642. — *Bull. Séanc. Acad. r. Sci. Outre-Mer*, 33 : 621-631.
- SIDDIQUE, A. K., SALAM, A., ISLAM, M. S. *et al.* 1995. Why treatment centres failed to treat cholera deaths among Rwandan refugees in Goma, Zaire. — *Lancet*, 345 : 359-361.
- UNICEF - KIGALI 1992. La situation des enfants et des femmes au Rwanda (rapport), septembre 1992, 91 pp.
- VIDAL, Cl. 1985. Situations ethniques au Rwanda. — In : AMSELLE, J. L. & M'BOKOLO (Eds.), *Au cœur de l'ethnie : ethnies, tribalisme et état en Afrique*, 1 vol. Editions de la Découverte, Paris, pp. 11-48.
- VIDAL, Cl. 1995. Les politiques de la haine. — In : Les Temps Modernes, pp. 6-33.
- VIS, H. L. 1975. Analyse de la situation nutritionnelle dans la région des Grands Lacs d'Afrique centrale - L'impasse démographique. — *Revue Tiers-Monde* (Paris), 16 : 567-594.
- VIS, H. L. 1986. Avant propos. — In : WILS *et al.* 1986, pp. 6-24.
- VIS, H. L., POURBAIX, Ph., THILLY, C. & VAN DER BORGH, H. 1969. Analyse de la situation nutritionnelle de sociétés traditionnelles de la région du lac Kivu : les Shi et les Havu. Enquête de consommation alimentaire. — *Annales de la Société belge de Médecine tropicale*, 49 : 353-419.
- VIS, H. L., YOURASSOWSKI, C. & VAN DER BORGH, H. 1975. A nutritional survey in the Republic of Rwanda. — *Annales*, Série in-8°, *Sciences Humaines*, n° 87, Musée Royal de l'Afrique Centrale, Tervuren (Belgique), 192 pp.

- VIS, H. L., RUCHABABISHA, M. & HENNART, Ph. 1987. Breast-feeding and the growth and development of the infant. — *International Journal of Gynecology and Obstetrics*, vol. 25 suppl., pp. 239-248.
- VIS, H. L., GOYENS, Ph. & BRASSEUR, D. 1994. Rwanda : the case for research in developing countries. — *Lancet*, **344** : 957.
- WILLAME, J.-Cl. 1995. Aux sources de l'hécatombe rwandaise, 1 vol. — *Cahiers Africains*, n° 14 (Bruxelles), Institut Africain - CEDAF (Bruxelles) et L'Harmattan, Paris, 174 pp.
- WILS, W., CARAEL, M. & TONDEUR, G. 1976. Le Kivu montagneux. Surpopulation, sous-nutrition, érosion du sol (Etude de prospective par simulations mathématiques), 1 vol. (stencillé avec 4 annexes). CEMUBAC : Centre scientifique et médical de l'Université libre de Bruxelles pour ses Activités de Coopération (Bruxelles). I.R.S. : Institut de Recherche Scientifique (Kivu, Zaïre), 220 pp.
- WILS, W., CARAEL, M. & TONDEUR, G. 1986. Le Kivu montagneux (Surpopulation, Sous-nutrition, Erosion du sol), avec un avant-propos de VIS, H. L. — *Mém. Acad. r. Sci. Outre-Mer*, Cl. Sci. nat. et méd., nouv. sér. in-8°, **21** (3), 201 pp.

## **SAMU et urgence humanitaire outre-mer**

par

X. EMMANUELLI \*

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

Je suis très heureux de me trouver parmi vous pour essayer de différencier un petit peu les actions de l'humanitaire et les actions du développement, car nous avons rencontré constamment les problèmes posés et par l'un et par l'autre. Je vais donc m'inscrire dans la continuité de l'analyse du professeur Gigase.

En fait, il n'y a pas opposition mais continuité. Il règne cependant une grande ambiguïté sur les finalités de l'un et de l'autre.

L'action humanitaire? On peut dire qu'elle est apparue en France dans les années 1970. Ce n'est pas un hasard. C'est au moment où naissait le concept du SAMU. Le SAMU, ou la médecine pré-hospitalière, c'est l'hôpital hors les murs. Cela consiste à envoyer un «commando médical» à l'avant, auprès des victimes, sans attendre que celles-ci parviennent à l'hôpital. Et donc, cela a nécessité un dispositif très complet et très complexe : d'abord disposer d'une cellule qui reçoit et traite les appels, puis envoyer à la rencontre des victimes une véritable salle de réanimation avec des professionnels.

Quand on raisonne dans l'urgence, on ne se situe pas dans un processus démocratique, on raisonne par procédures, par «check-lists». C'est ce qui a présidé lors de l'édification de Médecins sans Frontières : on a appliqué les grands concepts de l'urgence au moment où on les découvrait au SAMU, et l'on a essayé de projeter ces méthodes dans un territoire qui n'était pas fait pour les recevoir, qui n'y était pas préparé : le Tiers-Monde.

C'est de ce fait qu'il existe une ambiguïté. Les Médecins sans Frontières ont été perçus comme étant complètement inadaptés aux pro-

---

\* Président d'honneur de Médecins sans Frontières.

blèmes posés puisque ni notre personnel, ni nos façons de raisonner, ni notre matériel n'étaient capables d'accomplir des missions au long cours.

Lorsque le SAMU est créé dans les années 1970, l'idée d'aller au-devant des victimes apparaît sur bien d'autres terrains. C'est à ce moment par exemple que, dans le monde des assurances, naît le concept d'évacuation sanitaire aérienne (Europe Assistance) ; chez les militaires l'Elément Médical et Militaire d'Intervention Rapide (EMMIR), qui existait depuis 1964, devient pleinement opérationnel ; à l'ONU, une section s'appelant UNDRO (United Nations Disaster Relief Office) a été créée dans l'idée de recueillir les données pour traiter la crise. Et dans le monde médical civil, ce sont les débuts de SOS Médecins. Un peu partout se met en place l'idée que l'on doit résoudre les problèmes dans l'urgence. Et cette idée a complètement transformé l'hôpital, car c'est très efficace, l'urgence. Mais il est vrai que l'hôpital est devenu un plateau technique. Il est vrai aussi que l'on a pu développer la réanimation, la traumatologie, et donc toute une série de gestes et de pensées extrêmement efficaces qui ont permis de sauver des millions de vies.

C'est dans ce sillage que Médecins sans Frontières est né, avec ces mêmes concepts, ce même personnel.

Vous ne serez pas étonnés de savoir que nous avons eu aussi la chance d'arriver à maturité au moment où la perception politique des crises se développait. C'était l'époque de la fin de la guerre du Vietnam, lorsque les réfugiés sont venus en masse à la frontière thaïlandaise. Au même moment, s'est posé le problème des réfugiés en Somalie. C'est aussi en 1979, lors de la guerre civile du Tchad, que l'on a pu répondre, dans l'urgence et dans la crise, avec des équipes, car le traitement des réfugiés nous avait fait acquérir une grande expérience.

Médecins sans Frontières a donc réfléchi à développer un «humanitaire», une façon de travailler «humanitaire» radicalement technique et l'on nous a toujours regardés comme des drôles de gens à qui l'on disait : «Vous, vous venez le temps de la crise et quand vous repartez vous laissez la situation pire qu'elle n'était, puisque vous avez apporté un semblant de solution et que vous n'avez rien résolu». C'est vrai, mais notre réponse en forme de triade était :

- 1) Nous avons à traiter de grandes masses de population, c'est-à-dire que notre point de vue concerne le collectif ;
- 2) Il faut agir en urgence ;
- 3) Il faut se débrouiller avec des moyens précaires dans la précarité.

C'est ainsi, je crois, que l'on a été performants dans les catastrophes naturelles et en particulier les tremblements de terre : Mexico en 1985, l'Arménie en 1988. Il est apparu là que l'intervention réussie ne tenait pas tellement aux équipes de médecins mais à celle des équipes de logistique.

La logistique, ce sont les services. D'abord les télécommunications, les communications, les abris, l'énergie, la distribution d'eau, de nourriture, le traitement des déchets. A partir du moment où l'on contrôle ces services, on améliore l'état des populations.

Il s'est passé un autre phénomène pendant toute cette période, c'est la montée en puissance des moyens de communication internationaux et en particulier de la télévision. C'est un peu difficile à avouer mais l'humanitaire est contemporain de la télévision en direct. C'est pourquoi toutes les crises ont été perçues par l'opinion internationale en temps réel. Comme il fallait apporter des réponses aux crises en temps réel, les organisations humanitaires puissantes ont pu être identifiées par les journalistes et donc perçues par l'opinion internationale. A partir du moment où elles étaient repérées et commentées, elles ont eu encore plus de moyens puisque le public se mobilisait pour envoyer des dons. Mais surtout, cela n'a pas échappé au politique qui a vu le moyen de montrer sa présence, grâce aux caméras, sur les écrans de télévision. Et c'est ainsi que l'humanitaire est devenu, d'une certaine façon, un outil politique. On peut le regretter mais c'est une réalité à partir des années 1988-1989. Je l'ai constaté personnellement lorsque j'ai vu la transmission en direct, depuis l'Arménie, au journal télévisé de vingt heures (Antenne 2), du travail des équipes de secours. Naturellement, les journalistes ont cherché les trois choses les plus importantes pour la télévision : le spectaculaire, l'émotion, la mise en scène.

D'une certaine façon, l'humanitaire en a bénéficié, ou peut-être en a été victime, mais tout le monde s'est mis à raisonner également sur ce mode. Il est vrai que l'on a pu travailler efficacement en Somalie, au Tchad, au Libéria, dans tous les contextes d'effondrement politique. Mais il est vrai aussi que ce type d'action ne résout en rien les problèmes sanitaires du pays. On travaille en temps de crise et exclusivement sur les crises. Or les crises, on sait quand elles commencent, on ne sait pas comment et quand elles finissent et comment passer le relais. Et cela ne résout pas les problèmes du long terme. J'oserais dire que l'humanitaire ne peut pas s'occuper du long terme. L'humanitaire, en d'autres termes, ne peut pas s'occuper du développement.

Cependant, est-ce que le «développement» existe? C'est une question que je me suis souvent posée.

Voyons, en matière de santé, ce que peut être le développement : on a essayé de comprendre à long terme ce que l'on pouvait proposer aux populations. Il y a eu le programme de «santé primaire», des soins de santé primaire qui se présentaient sous forme d'une pyramide, allant du dispensaire de brousse à l'hôpital de référence. Mais comment faire quand la masse critique des techniciens n'y est pas, quand les rudiments mêmes d'une politique de santé n'y sont pas? Comment faire quand il n'y a pas moyen d'évaluer une action et que l'on ne peut pas fournir régulièrement matériel et médicaments? Ce sont des questions qui sont restées implicitement en suspens.

Quant à moi, je pourrais vous dire, peut-être parce que je suis un spécialiste de l'urgence humanitaire, que je ne crois pas vraiment aux missions à long terme lorsqu'il n'existe pas au moins un noyau de développement, des signes de cette volonté de développement et déjà un certain nombre de personnes au travail. On ne peut pas calquer le développement, on ne peut pas l'exporter, on ne peut pas le décréter ; il doit y avoir un répondant dans le pays, la région. Sur ce thème donc, il me semble que l'on discute sur base de malentendus. Il est exact qu'en France il existait une tradition de médecine à long terme — je pense en particulier aux médecins militaires qui se sont attaqués par exemple à la trypanosomiase au Cameroun dans les années 1920 — mais personne ne s'en souvient dans l'opinion. Qui se souvient de Jamot dont on disait que «Jamot a réveillé l'Afrique»? Il était un modèle, mais il avait sa mission, ses moyens, son personnel, et je pense qu'il n'avait pas trop d'états d'âme sur le développement ou sur l'humanitaire de terrain. Il en avait peut-être avec sa hiérarchie, mais il n'avait pas d'états d'âme sur le sens de sa mission, il avait des objectifs à remplir et il les remplissait. Je pense qu'une campagne de vaccination correcte doit s'appuyer sur des méthodes un peu dirigistes : dans un village, par exemple, elle doit s'appuyer sur les instituteurs, faire revenir les enfants des champs et les faire venir trois semaines de suite. Peut-être que la démocratie semble en souffrir, mais ce sont ces méthodes-là qui sont efficaces sur le collectif lorsqu'on a des objectifs de santé publique à atteindre.

La deuxième chose qui, pour moi, s'oppose au développement a été l'instabilité politique. Comment peut-on faire, si l'on ne garantit pas ne serait-ce que la sécurité, ou en tout cas la stabilité, et l'assurance que les populations restent sur le même espace?

Quand on réfléchit sur l'Afrique, on note une série d'effondrements au niveau des Etats : le Libéria, la Somalie, le Rwanda et bientôt le Burundi par exemple. Quand on pense à l'état dans lequel se trouve le Centrafrique et bientôt le Kenya qui hésitent au bord de la crise, on se demande comment réaliser un développement suivi en matière médicale. Et c'est l'une des raisons pour lesquelles des équipes compétentes peuvent apporter des solutions à la crise, à l'effondrement, alors qu'elles n'ont pas les moyens en hommes ou en matériel, pas plus que l'objectif d'intervenir dans le développement.

Voilà où me mènent mes réflexions. L'humanitaire et le développement n'ont pas les mêmes postulats de départ, n'ont pas les mêmes vitesses d'action ni les mêmes personnels ni les mêmes objectifs. On ne peut pas les opposer, on peut simplement les rendre complémentaires à condition que, comme je le démontrerais tout à l'heure dans l'exemple du SAMU, si l'on parle de médecine pré-hospitalière, il y ait un hôpital derrière. Par analogie, quand on parle de développement, on peut envoyer des équipes à l'avant à condition d'avoir après les moyens, la pensée, les hommes.

Certes, traiter les problèmes uniquement sur le mode de l'urgence n'est pas pertinent sur toute la ligne : on a vu la déviation de l'humanitaire vers la politique, l'imbroglio entre humanitaire et politique soigneusement entretenu ici ou là par le politique parce qu'à défaut de présenter des solutions et des actions, il est plus facile de montrer sa présence par une gesticulation médiatico-politico-humanitaire dans laquelle personne ne s'y retrouve.

Personnellement, je me demande si l'humanitaire n'est pas parfois plus pernicieux. Je pense que depuis des temps immémoriaux tous ceux qui connaissent l'art de la guerre ont très bien compris que lorsqu'une ville, une forteresse est assiégée, le but des assiégeants est d'essayer de couper les vivres de façon à ce que la forteresse ou la ville tombe. Mais si l'on entretient indéfiniment les habitants de la forteresse ou de la ville, je ne sais pas dans quelle mesure on n'aide pas les assiégeants, autant que les assiégés, si on ne participe pas à la poursuite de la guerre comme c'est le cas à Sarajevo. Employer l'humanitaire à tort et à travers peut donc parfois, non seulement nuire au développement, mais aussi à long terme à la population. C'est malheureusement un effet pervers de l'humanitaire.





*Séances académiques*

(Paris, les 13 et 14 mai 1995)

Académie des Sciences d'Outre-Mer

Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer

pp. 55-74

## **Aide humanitaire et coopération**

par

J.-M. SEVERINO \*

Madame et Monsieur le Président,  
Messieurs les Secrétaires,  
Mesdames et Messieurs,

Je voudrais d'abord dire, comme les autres orateurs, combien je suis heureux et honoré de me retrouver parmi vous aujourd'hui et particulièrement dans une séance commune entre Académie Belge et Académie Française d'Outre-Mer. Même dans ma maison nous entretenons des relations étroites et cordiales avec l'Agence Belge de Coopération que nous rencontrons non seulement à Bruxelles dans le cadre européen de Lomé, mais aussi sur le terrain, notamment dans les anciennes colonies belges, mais pas uniquement.

Je suis aussi extrêmement touché par le sujet d'aujourd'hui qui se situe au cœur de la problématique des politiques que nous avons à mettre en œuvre et qui est un sujet de réflexion constant. Je crois d'ailleurs que beaucoup de choses ont été dites dans les trois premières interventions extrêmement passionnantes, extrêmement intéressantes, ce qui me facilite la tâche d'un côté, mais, de l'autre, la rend un peu plus complexe parce que cela m'amène bien sûr à reformuler un certain nombre de points que je voulais évoquer.

Ce que je vais essayer de vous dire le plus succinctement possible, c'est que ce débat que nous avons aujourd'hui est celui de la crise et de sa prévention. La gestion de la crise et la prévention de cette crise ou l'issue de la crise. Et c'est autour de ces termes-là que les politiques d'aide au développement échouent, échoueront ou sortiront de l'ornière dans laquelle elles se trouvent aujourd'hui.

---

\* Directeur du Développement du Ministère de la Coopération.

En effet, c'est ce que j'essaierai de vous dire dans un premier temps, l'aide au développement est en crise. Le docteur Emmanuelli nous a fait le procès, ainsi que le docteur Gigase, de l'aide humanitaire. Il va donc me revenir de faire le procès de l'aide au développement. Ainsi, chacun aura tenu son rôle. J'essaierai ensuite de vous dire, après le panorama de cette crise, dont vous verrez que la problématique humanitaire est une des composantes essentielles, quelles sont les conditions nécessaires pour que dans dix ans il existe encore une aide au développement.

Donc, l'aide au développement est en crise. En 1993, pour la première fois, l'aide publique au développement à l'échelle mondiale s'est trouvée en diminution. En 1994, le prochain rapport de l'OCDE qui va sortir très rapidement maintenant, va nous montrer que ces baisses de volume se poursuivent. Je sais de tous nos partenaires que j'ai rencontrés dans les derniers mois que ce mouvement continuera en 1995 et 1996. Ceci ne signifie pas que les volumes financiers affectés aux relations internationales baissent. Globalement et simultanément, les volumes affectés à l'aide humanitaire *stricto sensu* augmentent de façon explosive et de façon «champignonesque» sur le volet militaire. L'opération turquoise au Rwanda a coûté à la France un milliard et demi de francs français, l'opération somalienne en 1994, me disaient nos amis américains la semaine dernière, a coûté un milliard et demi de dollars aux Américains, c'est-à-dire plus que tout le budget du Ministère de la Coopération Française pour une année. Il s'agit, vu les composantes militaires de la gestion des relations avec le Tiers-Monde, de montants qui sont extrêmement importants. De fait, nous sommes dans une période où le coût global de la problématique internationale augmente et où à l'intérieur de cette problématique internationale le coût de l'aide au développement diminue.

Il diminue légitimement et pourquoi? Parce que, pour l'ensemble des opinions publiques et des gouvernements, l'aide au développement apparaît de moins en moins légitime et efficace. Elle n'est plus légitime principalement pourquoi? Parce que le vent d'Est est passé, la guerre froide est terminée. Ce qui était le moteur le plus important pour les gouvernements du monde entier, c'est-à-dire la volonté de préserver des régimes stables, des zones de glacis dans le cas d'une confrontation planétaire, ce moteur est en panne. Il n'y a plus de véritable motif évident, géostratégique, géopolitique pour consacrer des sommes importantes à des budgets qui étaient largement orientés vers une vision politique d'ailleurs à long terme, légitime, puissante. Cette légitimité

n'existant plus, il ne reste plus qu'une légitimité caritative, humanitaire, morale et très noble. Elle a toujours existé et continuera à exister mais elle ne justifie sans doute pas des volumes importants dans un contexte macro-économique difficile pour l'ensemble des pays de l'OCDE, qui se traduit notamment par les nécessités de maîtriser des déficits budgétaires et de comprimer partout les dépenses. Parmi ces compressions de dépenses, à l'évidence les dépenses d'aide au développement sont parmi les plus fragiles. Je dirais que cette aide au développement n'apparaît pas non plus suffisamment efficace pour nos opinions publiques. Il se trouve que je rencontre très souvent des Français de tout milieu au travers des ONG françaises, au travers des très nombreuses manifestations que nous avons en liaison avec la société civile française, mais qui participent aussi à beaucoup de colloques. Que nous disent les gens? L'Asie du Sud-Est se développe, pensez-vous que l'aide au développement, notamment française, y est pour quelque chose? L'Afrique est un cimetière et le terrain de crises majeures, sa croissance économique est faible, elle rencontre des échecs partout. Or, nous lisons que l'aide publique au développement par tête y est la plus élevée du monde, la France s'y est très lourdement investie. Est-ce que vous pouvez nous dire que votre aide au développement a été efficace? Que peuvent les agents d'aide au développement dans ces conditions?

Bien peu de choses en somme, bien peu de choses. Et donc, si une dépense publique n'est ni légitime ni efficace, pourquoi les contribuables que nous sommes et que je suis moi-même, pourquoi continuerions-nous à consacrer de l'argent de nos impôts, de nos salaires chèrement gagnés? Après tout, s'il s'agit de la dimension morale, humaine, généreuse, pourquoi est-ce l'Etat qui la prendrait en charge? Que les innombrables associations, mouvements confessionnels, humanitaires assument ce qui est un souci de solidarité individuel. En tout cas, il n'est pas besoin de chercher à mettre en place des politiques véritablement ambitieuses.

Alors, quelle est au fond la double traduction de cet échec de la politique de développement de ces dernières années? Qu'est-ce qui, sur le terrain africain par exemple, qui est celui que je connais le moins mal, permet finalement d'instruire ce procès dans les faits? Eh bien, c'est le surgissement de deux dépenses majeures, de deux sources de préoccupations importantes. La première, c'est l'ajustement structurel, c'est le premier tombeau de l'aide au développement. Cela consiste à dire, au fond, qu'après trente ans d'aide au développement, après trente ans de soins attentifs, nous faisons face à des pays qui sont

incapables de rembourser leurs dettes, qui connaissent une croissance négative et dont les déséquilibres budgétaires vont croissant. Et la France — ce n'est pas la seule dans le monde, au contraire d'autres bailleurs — consacre des sommes croissantes à financer ces déficits budgétaires et ces déficits de balance des paiements. Cela fait la fortune des macro-économistes comme moi, c'est une source d'emploi extrêmement intéressante pour certains, cela ne suffit pas pour se réjouir.

Deuxième source de dépenses, je l'ai évoquée, l'aide humanitaire. La multiplication des crises politiques et des crises de terrain se fait sentir et je crois que cela a été dit à plusieurs reprises, des hommes se noient, on leur lance la bouée sans se préoccuper des causes du naufrage. On dépense cet argent de façon d'autant plus déterminée que l'opinion publique y est extrêmement favorable. Pourquoi une telle motivation? Premièrement, c'est spectaculaire. A ce propos, je crois que l'intervention du Dr Vis tout à l'heure a été absolument éclairante. Comment voulez-vous qu'une agence d'aide au développement aille expliquer pendant une demi-heure dans une conférence à des publics non convaincus qu'il est nécessaire de faire dix années de recherche sur les causes profondes du sous-développement dans une région, puis vingt-cinq années de programmes pour arriver à des résultats? En revanche, vous leur montrez une population connaissant des problèmes majeurs immédiats suite à un choc politique et bien entendu les gens vont dire qu'il faut tout de suite aider ces gens-là. Nous ne fonctionnons pas selon les mêmes catégories de problèmes.

Deuxièmement : les gouvernements consacrent d'autant plus d'argent à l'aide humanitaire qu'ils y voient des effets de retour immédiat. Ces crises humanitaires sont vues par toutes nos opinions comme étant d'abord des problèmes de personnes mais en fait par derrière il y a des problèmes politiques. Ce qui est en jeu dans l'affaire rwandaise ou dans l'affaire de la région des Grands Lacs, puisqu'il faut parler à la fois du Burundi, du Zaïre, du Kivu et de l'Ouganda, c'est une bataille politique pour le pouvoir. Qui? quels groupes ethniques? comment et avec quelles répercussions sur des systèmes politiques qui sont en place et dans lesquels nous Français, mais aussi Belges et Américains, sommes impliqués. Donc, quand il y a des événements politiques — ils peuvent être parfois très graves dans le Tiers-Monde — cela intéresse tout le monde. Et résoudre ce problème motive.

Troisièmement : les gouvernements voient au travers de l'aide humanitaire un moyen de mener une diplomatie. Le surgissement de

l'humanitaire d'Etat dans la dernière décennie exprime un nouveau biais pour les pays de l'OCDE, en tout cas pour les grandes puissances diplomatiques pour mener leurs politiques étrangères. Et un biais dans lequel l'aide au développement, elle, n'est pas efficace. Donc, de plus en plus d'argent consacré à un vecteur de la diplomatie, un vecteur de l'action internationale qui, lui, est légitime.

Si on en est arrivé à cette situation, c'est à l'évidence parce que l'aide publique au développement a échoué pour des raisons qui, je crois, sont assez claires. La première de ces raisons est que, bien entendu, elle n'a pas été à la hauteur quantitative des phénomènes. S'agissant du terrain africain, on est dans des pays dans lesquels la croissance démographique est de l'ordre de trois à quatre pour cent par an. C'est un continent qui change à une vitesse hallucinante. Prenons par exemple l'Afrique de l'Ouest qui va de la péninsule du Cap Vert au bassin du Congo. Il y avait trente millions d'habitants dans les années 1930. Il y en avait à peu près quatre vingt-dix aux Indépendances, il y en a à peu près deux cent vingt millions aujourd'hui et il y en aura environ quatre cent cinquante millions en l'an 2020. Il est sûr que pour arriver à gérer des phénomènes de cette ampleur, il faut des masses de moyens, des mobilisations qualitatives et quantitatives qui n'ont clairement pas été celles des décennies passées malgré les efforts qui ont été consacrés.

De plus, je crois que fondamentalement l'aide publique au développement telle qu'elle a été conçue dans les quinze ou vingt dernières années n'a pas été à la hauteur des enjeux. Je suis ici dans une maison qui a de la mémoire et peut-être trouvera-t-on des gens qui contesteront une vision trop caricaturale de ces dernières années de doctrine de l'aide au développement. Je crois que fondamentalement ce qui était demandé à l'aide au développement n'était pas de gérer et de prévenir des crises politiques et sociales dans un continent en transition, ce qui était au fond la situation et ce qu'elle est aujourd'hui encore plus. Le paradigme de l'aide publique au développement, telle qu'elle était vécue dans nos maisons, au Ministère de la Coopération, à la Caisse Française de Développement, à la Banque Mondiale, mais aussi à Bruxelles, c'était finalement l'électricité plus les groupes scolaires.

L'aide au développement : on construit des barrages, on construit des routes, on construit des écoles. Les conditions d'environnement : les politiques éducatives, les politiques énergétiques, les politiques macro-économiques, tout cela était un élément secondaire d'une aide qui était

largement gouvernée par un motif équipementier. Alors les années 1980 ont ajouté cette dimension : l'ajustement à nos problèmes d'équipement. Comme on a vu que les cadres macro-économiques n'arrivaient pas à être cohérents, qu'il manquait toujours un franc pour parvenir à la fin du mois, on a dit que finalement on allait s'occuper des femmes dans le développement. C'est certes un problème absolument essentiel mais il a été abordé de manière anecdotique. On a introduit des thématiques sociales en fait essentielles mais que tout le monde a traitées comme des gadgets et qui traduisent une certaine démission collective. On ne sait plus quoi faire, donc on se préoccupe de sujets tellement gigantesques par leur problématique qu'au fond on sait bien qu'en réalité on ne les traitera pas. Et ainsi on a créé une espèce d'univers du «politically correct» qui règne dans les enceintes de l'aide publique au développement mondial qui est absolument extraordinaire.

Aujourd'hui, je vous assure, payez-vous un grand spectacle : allez assister au Comité du Développement de la Banque Mondiale, à l'Assemblée générale des Nations Unies. C'est un spectacle ancien qui pouvait être visité depuis très longtemps avec notre type de conclusion. C'est hallucinant ! Nous vivons dans une ère où finalement la planète développement gravite à mille lieues des réalités du terrain autour de thématiques qui n'ont pas grand-chose à voir avec les enjeux du moment. Cela, c'est la responsabilité des «développeurs», des gens des Agences, des gens des Maisons, etc. Mais je crois qu'il ne faut pas exonérer la responsabilité des politiques. Qu'est-ce qu'au fond les politiques demandaient aux gens du développement ? De faire du développement ? Non. De régler des problèmes relationnels avec des régimes.

Ce qu'un Ministre déteste, c'est qu'un de ses fonctionnaires ou directeur d'établissement public vienne lui dire : «Monsieur le Ministre, tel pays a un très grave problème, il doit être résolu par une réforme en profondeur de sa politique. Par exemple, il faut faire moins de grandes structures hospitalières dans tel pays, les scanners n'ont pas d'importance, tout ce qu'il faut ce sont des soins de santé primaires. Et cela c'est une révolution en profondeur». Le Ministre lui dit : «Mais vous allez me mettre en colère, vous me créez un problème diplomatique. Pourquoi voulez-vous cela ? Ce n'est pas mon affaire. Ce que je vous demande c'est de payer un scanner à Monsieur Untel parce qu'il a un problème avec quelques-uns de ses copains et qu'il ne peut pas aller tous les jours à Marseille se faire soigner. Il faut bien qu'il ait

un scanner à domicile». Et si vous insistez et si vous expliquez au Ministre que ce n'est pas vraiment cela l'aide au développement, il répond qu'on est là pour obéir.

Les maisons d'aide au développement ont obéi. Nous avons même réussi le tour de force d'aller attirer la Banque Mondiale sur le terrain, d'être à ses basques pour demander à la Communauté Financière Internationale de venir alimenter massivement une Afrique que nous n'avions plus le courage budgétaire et la volonté politique budgétaire de financer tout en élaborant un langage d'une démagogie absolument insensée contre ces organismes à la solde des Anglo-Saxons venant imposer des formules de l'internationalisme et du capital mondial (c'était la version de gauche ; la version de droite visait l'hostilité de ces organisations aux relations éternelles bilatérales entre la France et ses grands amis africains combien déstabilisés).

Ces pays africains — cela nous a été abondamment décrit dans le cas du Rwanda tout à l'heure par le professeur Vis dont je trouve l'exposé fabuleux — connaissent des croissances démographiques telles qu'on n'en a jamais connues dans l'histoire du monde, à partir de populations autochtones en tout cas. Ils s'urbanisent à une très, très grande vitesse. Songez : la Côte d'Ivoire comptait 5 % d'urbains en 1960, aujourd'hui 55 %. Et ce n'est qu'un exemple parmi bien d'autres. Les rapports sociaux se modifient de façon considérable à l'intérieur des familles, des ethnies, entre ethnies. Ces pays qui connaissent des problèmes d'occupation des sols s'instruisent des classes moyennes et des populations éduquées se constituent. Elles ne regardent plus du tout la politique, le développement de la même manière. Donc, nous avons à faire face à une réalité très mouvante qu'à la fois les politiques et les techniciens du développement n'ont pas voulu regarder. Et aujourd'hui nous nous réveillons avec des crises partout, fruits de cet aveuglement, fruits de cette inadéquation des politiques et des outils, et nous nous disons : « Ah, quel malheur ! quelle tristesse que toute l'aide humanitaire, tous ces médecins-là viennent nous manger la laine sur le dos et viennent prendre nos crédits ! » Et nous nous affligeons de ce que les gouvernements avides de succès diplomatiques faciles et de résultats à court terme les soutiennent. Il faut donc aujourd'hui revisiter complètement les catégories de l'aide publique au développement. Sinon, de nouveau, je ne vois pas ce qui, dans dix ans, nous permettra encore de mériter les crédits que nous allons aujourd'hui péniblement chercher chaque année auprès de notre Parlement, s'agissant de la



Coopération française. Je crois qu'il serait très long de revisiter toutes ces catégories de l'aide publique au développement, de décrire en détail les voies par lesquelles nous pouvons sortir de la situation de crise et par là même rétablir la relation entre l'humanitaire et le développement à son juste niveau. Je me contenterai juste de quelques mots rapides.

D'abord, il faut refonder la légitimité de cette aide publique au développement. Cette légitimité existe. Elle existe sur un plan politique. Il n'est pas besoin d'aller chercher uniquement des motifs moraux pour le faire. Il y a aujourd'hui de grandes solidarités à l'échelle mondiale, à l'échelle planétaire qui tournent autour des problématiques de l'environnement et de la population et qui incluent l'ensemble, encore une fois, de la planète, à la fois le nord, le sud et les relations entre le nord et le sud. L'aide au développement est manifestement un outil de gestion de cette solidarité. Quelques-unes des grandes conférences que nous avons eues ces dernières années et dont certaines étaient absolument passionnantes ont bien mis en lumière ces solidarités. Je pense à la Conférence de Rio sur l'environnement, je pense aussi au sommet de Copenhague ou au sommet du Caire sur la population. On y a bien vu à la fois l'extraordinaire importance de ces problématiques globales à l'échelle de la planète et l'extraordinaire réticence des gouvernements du monde entier à s'engager dans leur résolution, y compris financièrement et en particulier par l'aide au développement qui n'est qu'un des modes de leur résolution. Il faut donc reconvaincre nos opinions publiques et nos gouvernements que notre sort à tous, à l'échelle du centenaire qui vient, repose sur la résolution de ces problèmes et expliquer en quoi l'aide au développement fait partie des manières par lesquelles on peut apporter des solutions partielles, insatisfaisantes, mais quand même pragmatiques à ces problèmes.

Je crois aussi, et c'est un souci qui m'est cher en tant qu'économiste, que l'expansion économique mondiale est loin d'être arrivée à son terme. Nous faisons face à un problème que les économistes classiques du <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle connaissaient bien : l'élargissement de l'espace économique mondial. Les économistes ont traité le sujet à travers des concepts particuliers qui sont aujourd'hui très datés et dont l'expression marxiste était la baisse tendancielle des taux de profit, etc. Mais derrière toutes ces références, il y avait la pensée que l'espace économique était naturellement fini s'il n'était perpétuellement redéveloppé par des moyens particuliers. Et le développement du Tiers-Monde est un des

moyens de lutter contre la finitude de l'expansion économique. En tout cas, c'est la manière de franchir une étape. Et il y a des choses à dire là-dessus.

Ensuite, je crois que, clairement, on ne viendra pas à bout des crises politiques que nous voyons surgir partout dans le Tiers-Monde sans que les Etats riches n'interviennent très en amont pour contribuer à prévenir ces crises politiques dont on va s'apercevoir dans les prochaines années que le coût financier et le coût stratégique est de plus en plus important et de moins en moins supportable. Et cela, ce dernier point, implique un changement en profondeur des méthodes de travail de l'aide publique au développement. Si celle-ci veut contribuer à la résolution de ces problèmes, il faut qu'elle sache faire après tout ce que le professeur Vis tout à l'heure nous enseignait, c'est-à-dire analyser en profondeur des situations technico-socio-logico-politico-économiques, savoir comprendre des populations ou des groupes mondiaux dans lesquels il y a des difficultés et en fonction de cela savoir penser des stratégies à moyen terme. Ce n'est pas impossible.

Nous nous sommes récemment lancés avec nos amis du club du Sahel dans une vaste réflexion prospective à l'horizon 2020. Mais 2020 c'est aujourd'hui. Et, en tout cas, pour une politique de grands équipements c'est déjà presque hier. Nous savons bien à l'issue de cette prospective qu'il y a toute une série de choses qu'il faut faire aujourd'hui, qui sont de l'ordre de la politique pure (les migrations, ...), de l'ordre d'une politique de grands équipements ou de l'ordre de politiques macro-économiques, si on veut que dans les trente ans à venir l'Afrique de l'Ouest soit un succès du développement économique et si on ne veut pas qu'elle soit un Libéria ou une Somalie multipliée. Nous savons quoi faire. Le problème est qu'il faut que nos classes politiques, qu'elles soient au nord ou qu'elles soient au sud, aient la volonté de s'attaquer à ces sujets, qu'elles les mettent dans les priorités de leurs agendas et que nos propres gouvernements au nord ne fassent pas, en priorité, prévaloir des considérations diplomatiques à court terme sur des considérations à moyen terme. Prenons un exemple extrêmement clair : la clé numéro un de la prévention des drames politiques en Afrique de l'Ouest, c'est la liberté d'immigration à l'intérieur de cet espace économique cohérent. Il faut que les Burkinabé, les Maliens puissent aller en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Gabon.

Que voyons-nous? Des situations se multiplier dans lesquelles les gouvernements des pays côtiers, seuls pays qui ont des perspectives

de croissance économique, renvoient ces populations dans les pays d'origine. Nous allons au suicide. Et inversement, nous savons bien également que si on n'aide pas les pays côtiers à traiter le problème de l'accueil des populations sahéliennes chez eux, avec les problèmes religieux, les problèmes d'équipement et les problèmes d'emplois que cela pose, ces populations ne seront pas acceptées et nous aurons des drames à Abidjan, à Libreville, nous aurons des pogromes comme on en a connus avec les Ghanéens en 1991, par exemple à Abidjan et comme on vient d'en connaître au Cameroun.

Je dirai aussi que, bien entendu, il n'y a pas que les considérations politiques. Il faut que les agences fassent leur chemin de croix sur le plan technique, qu'elles modifient leurs instruments, leur pratiques, etc. Il y a beaucoup de choses à dire sur ce terrain opérationnel. C'est le job des techniciens, c'est à eux de trouver les procédures et finalement tout cela n'est pas très compliqué. On trouvera bien une solution.

Si nous réussissons à faire cela, nous réussirons à retrouver un véritable équilibre entre l'humanitaire et le développement. L'aide publique au développement est vouée à disparaître au fur et à mesure que les pays progressent. L'humanitaire, lui, ne va pas disparaître parce que, s'il y a beaucoup moins de crises politiques, et c'est ce qu'il faut espérer, il y aura toujours des crises naturelles, il y aura toujours des accidents de l'humanité, de l'histoire qu'il faudra résoudre. Donc, toute cette organisation d'urgence est extraordinairement pérenne. Elle est beaucoup plus pérenne et beaucoup plus nécessaire que l'aide au développement à long terme. Mais il ne faut pas qu'elle devienne le médicament miracle. De la même manière que la chirurgie ou la médecine hospitalière n'est pas la panacée et ne devrait être que le recours ultime en raison des coûts unitaires qu'elle représente et qui sont très élevés, l'aide humanitaire ne devrait être que le recours ultime quand les politiques de prévention ont échoué, quand tous les autres instruments ont échoué ou lorsque les circonstances sont absolument imprévisibles. Avant d'en arriver là, le chemin est long et il passe par une remobilisation profonde de nos opinions publiques et de nos classes politiques vers de véritables enjeux et vers une sortie de l'aide au développement à la petite semaine.

## DISCUSSION

L'exposé de J.-M. Séverino avait pour thèmes principaux les relations entre aide humanitaire et aide publique au développement, les crises auxquelles cette dernière est confrontée, les causes de son échec et les remèdes possibles.

Ont pris part au débat qui a suivi : M. E. Crouzet, Président de l'Académie des Sciences d'Outre-Mer, MM. L. Biffot, J. Compagnon, A. Jaumotte, L. Sanmarco, J.-M. Séverino, A. Saintraint, Mme Gueydon de Dives, et, pour clôturer la première séance, M. J.-J. Symoens, Secrétaire perpétuel honoraire de l'Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer.

**E. Crouzet.** — J'ai une plus longue expérience des questions de développement puisque j'ai été l'un des utilisateurs des aides proposées. L'aide au développement existe et tous les moyens qui ont été mis en œuvre ont toujours échoué. Soixante ans d'expérience me permettent cette conclusion. Ils ont échoué pour de nombreux motifs dont l'un au début était que ce qui était bon pour nous devait être bon pour tout le monde. Et que toujours, pratiquement toujours, des gens qui sont plus systématiques que nous comme les Américains et qui connaissent moins ces pays ont voulu appliquer cette formule. On a mis en œuvre beaucoup plus de moyens macro-économiques que de moyens d'éducation de l'homme et c'est une des raisons principales pour lesquelles tout a échoué.

**J.-M. Séverino.** — Cela va faire rebondir le débat !

**Mme Gueydon de Dives.** — Je m'occupe des femmes africaines depuis trente-huit ans, de leur accueil. Je pense que le Dr Emmanuelli et M. Séverino ont eu un certain courage. Cependant, je trouve qu'ils nous entraînent dans la désespérance parce qu'à mon avis ils ne travaillent pas assez dans leurs fonctions. Les Médecins sans Frontières critiquent fortement tous les gouvernements partout où ils passent, ce qui dérange. Il faudrait faire plus de partenariat. Ceci pour Médecins sans Frontières et pour tout le monde. Pour la coopération, nos ministres ne sont quand même pas toujours extraordinaires et ils ont besoin et de leurs troupes et de la société civile. Il faut avoir le courage de leur imposer des choses, de leur dire non avec des formes diplomatiques, mais on ne peut pas rester sur cette désespérance. Les Africains travaillent. Nous avons eu la Conférence des femmes et je suis sûre que dans la société civile les gens ont plus de courage que ceux bien installés qui reçoivent effectivement beaucoup d'argent. Il faut donc faire du partenariat et avoir de l'espérance sinon tout est trop triste.

**J.-M. Séverino.** — Je ne voudrais pas laisser un sentiment désespéré mais un sentiment de mobilisation. Je crois qu'il faut voir comment fonctionne une république comme la France. Cela fait sept ans que je suis au Ministère de la Coopération ; j'ai connu cinq ministres et neuf directeurs de cabinet.

J'accueillerai respectivement le sixième et le dixième la semaine prochaine pour leur dire la même chose : ce que je viens de vous dire cet après-midi. La crédibilité des fonctionnaires est faible dans une république. Elle peut paraître forte, on parle beaucoup du pouvoir des techno-structures. Elle est faible sur les très grandes décisions politiques. Or la politique africaine de la France n'a pas été une politique de développement ; elle a été une politique de relation avec des pays. Cela ne veut pas dire qu'au sein de cette politique africaine il n'a pas été possible de faire du développement à certains moments. Je ne dis pas cela. Je dis que ce n'était pas une politique d'aide au développement, c'est fondamentalement une politique relationnelle. L'aide au développement n'en était une catégorie admise que dans la mesure où elle ne mettait pas en cause le système relationnel et, au contraire, elle le supportait. Donc, quand les choses allaient bien et qu'elles concordaient très bien l'aide était possible ; quand il y avait conflit, la hiérarchisation des priorités était très vite faite, cela se vit quotidiennement.

Malheureusement, au stade où nous sommes arrivés des politiques d'aide au développement et des politiques qui sont mises en œuvre dans les Etats, quasiment tous les sujets sont devenus politiques. Donc, une politique d'aide au développement ou une politique africaine de la France qui est fondée sur la promotion d'aide au développement doit assumer la difficulté relationnelle comme étant une de ses composantes importantes et trouver des équilibres nouveaux dans le dialogue avec les partenaires. Je parle de cela bien entendu parce que je suis un fonctionnaire français et que nous sommes dans une instance libre et que mieux vaut parler de ce que l'on connaît soi-même, mais j'en dirais autant des Américains, des Anglais, encore que les moyens qu'ils consacrent à ce sujet soient devenus tellement modestes que les problèmes de conflit d'intérêt ont largement disparu ; toutefois, je suis sûr que c'est vrai de nos amis belges, à entendre ce que mes collègues de l'Agence générale de Coopération au Développement me disent parfois. C'est un fait des Etats en général et de tous les Etats qui ont une politique de projection à l'extérieur, dont la France fait partie. Je mettrais de côté les Japonais, qui ont une vision différente du développement et qui viennent à ces sujets pour des raisons différentes, ou les nordiques qui ont abordé les problèmes également dans des contextes tout à fait particuliers qui ne sont pas ceux des grands pays de l'OCDE, en tout cas des grands pays qui avaient une tradition coloniale ou une tradition interventionniste.

Ce qu'il faut, c'est faire bouger le cadre politique qui fonde une relation avec des pays en développement. Bien entendu, cela ne se fait pas sans à la fois une dénonciation du passé ou des problèmes et des erreurs du moment, sans la proposition de nouvelles voies et sans une dénonciation constructive, sinon c'est stérile. Il y a clairement de nouveaux équilibres qui peuvent se dessiner et des voies possibles. Chaque fois que l'on a emprunté ces voies, on a résolu des problèmes. Ces dernières années, nous avons connu des progrès

dans ce domaine parce que nous n'avons pas arrêté d'en parler, que ces sujets étaient très débattus. Par exemple, la façon dont la France a contribué à résoudre les problèmes des Touaregs me paraît efficace. La façon dont nous avons traité les problématiques camerounaises en tenant compte en profondeur dans nos programmes des dimensions des relations entre les groupes de l'ouest, du centre et du nord a pour but d'inscrire les problèmes ou les risques de fracture à l'intérieur d'une politique d'aide au développement. Si les choses n'ont pas explosé ces dernières années au Cameroun, c'est aussi dû à un jeu des bailleurs de fonds et, en particulier, de la France. Et si la situation au Burundi aujourd'hui est gérée, c'est certes à cause d'une diplomatie préventive purement diplomatique ou diplomatico-militaire, mais c'est aussi parce qu'on recueille les fruits, dans un contexte extraordinairement difficile, de ce qui a été mis en place ces dernières années. Donc, tout n'est pas sans espoir et cela suppose que d'exception ou d'expérience l'on passe au stade de système. Et c'est là que nous avons encore de graves difficultés et des obstacles à franchir.

**J. Compagnon.** — Ma question brève s'adresse à M. Séverino. Les trois orateurs précédents nous ont montré le schématisme des essais. M. Séverino nous a laissé envisager une possibilité de réussite tout au moins d'avenir, surtout à la fin de son exposé. Vous avez échafaudé un plan envisageant 2020. Or, en Afrique ou ailleurs, il existe des organisations qui ne sont pas strictement humanitaires de crise. D'après le général Lafourcade, une des plus efficaces serait Caritas qui travaille en permanence et à long terme ; ce n'est pas un organisme de crise. Comment peut-on coordonner votre plan et l'action d'organisation à long terme, telle que Caritas, de façon à ce que cela réussisse ?

**J.-M. Séverino.** — Je ne vais pas répondre sur le cas précis de Caritas mais sur nos relations avec les ONG de développement.

Ces dernières années, la France, qui était très en retard sur ce terrain, a développé ses relations avec les ONG françaises, mais aussi avec les associations locales en Afrique, donc des ONG africaines. Je crois que ce chemin qui est loin d'être achevé fait partie des éléments clés pour contribuer à changer le système. Pour des raisons de fond et de communication. Je vais me concentrer sur les raisons de communication. On n'obtiendra pas un soutien massif à l'aide publique au développement sans que celle-ci soit enracinée dans nos propres populations qui sont les payeurs et qui doivent accepter cette idée, et sans qu'elle soit enracinée dans des populations bénéficiaires qui critiquent violemment l'aide publique au développement allant, selon elles, dans la poche «en haut d'en haut» comme on dit en Côte d'Ivoire et n'allant pas sur le terrain vers ceux qui *in fine* sont pauvres, souffrent, etc. Ce n'est pas vrai bien sûr que tout l'argent de la coopération va «au plus haut d'en haut» mais les gens qui sont à la base en ont le sentiment. Ils ne voient pas concrètement ce que tout ce système fait à leur profit.

Or l'Afrique a énormément changé en un point particulier : ce ne sont plus quelques individus qui font la politique dans les palais présidentiels mais les masses. On est passé à l'ère des masses, à l'ère des opinions publiques, à l'ère des mouvements de foule. Nous avons franchi un cap épistémologique dans la pensée africaniste. Nous ne sommes plus dans des pays qui ont quelques millions de paysans répartis dans la nature avec une toute petite poignée de fonctionnaires dans la ville. Non ! Nous sommes dans de grandes villes où il y a des tas de gens éduqués qui écoutent la radio, la télévision, lisent les journaux, les presses libres, des gens qui grouillent dans tous les coins. Tout cela est très différent et il faut, si l'on veut que l'aide publique au développement soit acceptée, qu'elle soit également acceptée et reconnue comme telle. Donc, il faut coopérer avec ces gens-là. Je suppose que ce ne sont pas les aides d'Etat qui vont pouvoir travailler directement avec ces gens. C'est trop fin, trop compliqué, il faut donc trouver des médias. Il faut qu'en France, puisque nous sommes en France, il y ait des gens qui croient en cette aide publique au développement, à la fois parce qu'ils en sont les acteurs et parce qu'ils savent que l'argent qu'ils payent dans leurs impôts pour que l'aide publique au développement existe est bien utilisé. Il faut qu'ils comprennent cette politique, donc qu'ils la connaissent, qu'ils puissent éventuellement la critiquer et participer à son élaboration d'une manière ou d'une autre, en tout cas s'exprimer sur elle. Cela suppose un système de relation entre l'Etat, les collectivités locales, les ONG françaises et leurs équivalents africains. Dans ce système, il est évident qu'il y a des gens et de grandes organisations efficaces qui remporteront la majorité de l'argent. Des grandes organisations confessionnelles qui ont les équipes, les muscles, la durée. Et puis des plus petites, mais efficaces.

Il y a aussi beaucoup de gens qu'il faut aider, des gens dont l'ambition est d'aller construire une école dans un village perdu du Burkina Faso, ou de creuser un puits et qui, à ce titre, ne feront pas progresser de façon fondamentale en soi la cause du développement. Mais il est très important que ces gens qui sont à la Garenne, à Bezons, à Tarbes ou à Nice participent. En participant, en consacrant de leur temps, même si ce temps n'est pas très efficace et ne contribue pas vraiment à la résolution des problèmes macroscopiques du monde, ces gens-là seront enclins d'abord à écouter, à comprendre, ils pourront être touchés, ils seront connus, ce seront des gens avec lesquels on pourra dialoguer. Ils participeront à cet enracinement des choses. La France a franchi des caps importants elle aussi. Aujourd'hui son économie est orientée vers le nord. 90 % de son commerce extérieur se fait avec l'OCDE et plus encore avec les anciennes colonies. L'essentiel de sa population émigrée, ses expatriés ne sont plus en Afrique.

Je fais partie de la dernière génération massive d'enfants dont les parents ont vécu et passé l'essentiel de leur carrière en Afrique. Il n'y en a plus. Parmi les jeunes qui ont vingt ans, il n'y en a plus, c'est terminé. Donc, il n'y a

plus de contact physique direct, charnel, de souvenirs. Nous ne sommes plus à l'époque où tout le monde avait un oncle, une tante, un cousin, qui était allé aux colonies et qui rapportait des opinions peut-être plus ou moins erronées mais qui en tout cas sensibilisait les gens. Tout cela est terminé et d'autant plus terminé que, de leur côté, les Africains viennent moins en France parce qu'ils ont moins d'argent. Moins d'argent pour faire leurs études. Les barrières se ferment, les visas sont délivrés au compte-gouttes. Donc, la relation directe entre la France et l'Afrique se termine dans ses élans naturels. Si nous voulons qu'il y ait encore cet enracinement de la Coopération, qu'il y ait une légitimité, une participation de la population, il faut trouver d'autres moteurs à la relation directe. Ces autres moteurs ne peuvent être trouvés aujourd'hui que par ces ONG, dont Caritas est un exemple, mais il en existe de nombreuses, confessionnelles ou non confessionnelles, qui jouent les mêmes rôles.

**L. Sanmarco.** — Je suis très heureux qu'aussi bien Monsieur Emmanuelli que Monsieur Séverino aient fait chacun le procès de leur activité propre. Mais on n'a pas parlé de l'aide alimentaire quoique j'aie toujours considéré l'aide alimentaire en Afrique comme la mort de la paysannerie, la mort de l'Afrique, la réduction de l'Afrique en une réserve indienne. D'autre part, je voudrais préciser à Monsieur Emmanuelli que je pense toujours que les problèmes sont politiques, d'abord peut-être parce que je suis «martegaou» comme Maurras et comme le dit notre président. Dans l'affaire Jamot, vous savez que sa réussite au Cameroun a tenu aux pouvoirs administratifs que le gouverneur de l'époque a donnés à Jamot et à son successeur. Non seulement ils étaient médecins-chefs dans leur secteur, mais ils étaient commandants de cercle. On leur a donc donné les pouvoirs administratifs et les sanctions administratives, ce qui facilite les choses quand il y a problème. Si vous n'avez pas à la base le pouvoir politique, toutes vos actions, si brillantes soient-elles, risquent d'être perdues.

Que constate-t-on? Que l'aide humanitaire est nécessaire dans les pays où l'Etat fout le camp, où il n'y a plus d'Etat, plus de politique. D'une façon générale, l'échec dont parle Séverino dans notre politique de Coopération tient essentiellement à la démission des élites africaines qui n'ont pas accompli tout à fait leur devoir et à l'indépendance qui a profité surtout à la Suisse ou au Luxembourg ou à d'autres paradis fiscaux, plutôt qu'aux paysans africains. Par conséquent, il y a là un problème politique et ce problème politique, nous ne le résoudrons pas nous-mêmes. Quelles que soient les vertus de ce que vous avez dit les uns et les autres, et Dieu sait si j'applaudis à ce que vous dites et à ce que vous faites et si je suis plein d'admiration pour ceux qui vont soigner les malades, donner du pain à ceux qui n'en ont pas ou ceux qui, comme Séverino, rappellent les principes simples et forts, nous n'arriverons jamais à rien si nous n'avons pas les politiques africains avec nous, si les Africains n'ont pas fait ce qu'Etounga Mengélé appelle «le rajuste-



ment culturel». Il faut que les Africains eux-mêmes veuillent faire ce développement, sans eux nous n'y arriverons pas.

Si nous voulons continuer à faire le bonheur des Africains malgré eux, je me permets une citation de Kipling que j'ai trouvée dans un vieux livre peu lu, «L'Égypte des magiciens», «c'est une vieille et dure loi que Rome avait déjà expérimentée, que si vous donnez à qui que ce soit ce qu'il n'a pas péniblement gagné lui-même, vous faites infailliblement de lui ou de ses descendants des ennemis invétérés». Et moi j'ajouterai, parce que je suis moins pessimiste que lui sur la nature humaine, qu'on en fera plutôt des assistés perpétuels et des malheureux et qu'on ne peut pas faire de la politique africaine sans les Africains eux-mêmes. Traiter les Africains en hommes libres, responsables, ayant à la fois le sens du devoir et le sens de l'honneur, telle doit être la seule règle qui nous anime, et si cela ne marchait pas nous aurions toujours la ressource de nous retirer la tête haute, étant entendu qu'à ce moment-là il arriverait inévitablement que d'autres viennent avec nous pour recoloniser l'Afrique. C'est ce que je ne voudrais pas.

**A. Jaumotte.** — J'aimerais dire un mot à propos du remarquable exposé de M. Vis. On pouvait avoir l'impression, après l'avoir écouté, que son action s'était arrêtée. En réalité non, il y a eu un obstacle politique, mais cet obstacle a pu être sauté, surmonté et cette action, dans la ligne où il l'avait définie, s'est poursuivie. Elle est poursuivie par d'autres et existe encore à l'heure actuelle. Ce qui est extrêmement remarquable, c'est que l'équipe se trouvant sur place a formé des homologues qui, dans ce cas-là, sont zaïrois. Dans toute la crise qui vient d'être vécue dans ce pays, ils ont continué à travailler efficacement, par exemple dans la zone tangente du Rwanda où ils étaient en plein milieu des camps de réfugiés, etc. et où ils ont pu collaborer avec les équipes d'urgence. On a alors assisté à une complémentarité extraordinaire et très efficace. Je voulais simplement dire cela pour que l'on ne reste pas sur l'impression laissée par un des intervenants que les trois premières expériences étaient des échecs. Non, l'expérience du Dr Vis n'est pas en soi un échec car non seulement elle n'est pas terminée, mais elle a été poursuivie et existe encore aujourd'hui.

**A. Saintraint.** — Quant à moi, j'ai eu la chance extraordinaire d'avoir été administrateur à l'époque coloniale et j'en suis fier. J'ai été parlementaire, administrateur général à la coopération belge, ambassadeur et président de la FAO. Quand on examine la problématique du développement dans un contexte de durée, on constate que non seulement la crise que connaissent un certain nombre de pays d'Afrique est grave, mais qu'elle sera certainement beaucoup plus grave dans les années à venir. La situation sera beaucoup plus grave à cause de l'écroulement de l'enseignement primaire, sa répercussion sur le secondaire, le manque de formation des universitaires en dehors de ceux qui seront formés chez nous, qui seront les fils des privilégiés du régime et qui risquent de ne jamais retourner chez eux. Tout le concept de l'aide humanitaire

ne doit pas être un concept s'inscrivant dans l'aide au développement. Il y a un certain nombre d'appels au secours et quand ces appels surviennent, je crois qu'on doit y répondre. Mais l'aide au développement doit se concevoir dans une perspective beaucoup plus large. Nos sociétés se sont construites après des siècles.

Quand on considère toute l'histoire de l'Europe, de la France, de notre pays, combien d'années a-t-il fallu? Nous ne sommes pas tellement loin des famines qui existaient en Belgique en 1868. Le choléra sévissait également dans nos pays à cette époque. Or, nous sommes confrontés maintenant à des défis formidables d'une vision du monde de cinq milliards d'habitants qui passera à huit milliards en peu de temps. Aussi je crois que le concept de l'aide au développement ne doit pas être un concept de générosité mais un devoir et un droit. Il y a des années et des années, on a tous voté ce concept du 0,7 qui était une petite aumône ; personne en dehors des Scandinaves n'y est jamais arrivé et nous en sommes bien loin pour le moment. Or je crois qu'une des grandes erreurs commises, c'est de vouloir tout taxer sur le concept de rentabilité économique. Il y a un grand secteur, un gigantesque secteur dans le domaine du préinvestissement, tant sur le plan culturel, éducationnel qu'agricole qui nécessitera des investissements qui seront non rentables. Faire de la forêt au Cap Vert, faire de la forêt au Sahel ne sera jamais rentable, mais cela doit être fait si l'on veut sauver l'équilibre d'un certain nombre de populations. Le secteur de l'aide au développement va connaître beaucoup de difficultés. Il doit être poursuivi dans une vision non pas nationale, mais progressivement européenne, et là nous en sommes bien loin. L'aide au développement devrait surtout devenir planétaire. Tant que l'on n'arrivera pas à imposer au niveau des grandes organisations internationales, que ce soient l'OMS, l'OIT, la FAO ou d'autres, un certain nombre de normes de droit qui régiront les règles appelées à permettre à notre planète de se développer de façon équilibrée, on ne fera jamais rien de valable. Pour le moment, on en est à des recommandations morales, à des codes de conduite que les plus riches ne suivent souvent pas. Tant qu'on n'aura pas trouvé des formules pour permettre de contraindre à respecter les règles du jeu, je crois qu'il n'y a pas de progrès possible, et c'est là un des principaux enjeux pour lesquels nous devons lutter.

**L. Biffot.** — Ce que je souhaite et suggère à tous ceux qui parlent de coopération, c'est premièrement de bien vouloir quantifier, chiffrer exactement le pourcentage qui, véritablement, est affecté au développement. Lorsqu'on lance, par exemple, le chiffre de trois milliards pour un pont, quel est le pourcentage qui va véritablement à la confection du pont? Jusqu'à ce jour, cette quantification n'a pas été faite.

Deuxièmement, ce qui arrive dans les pays africains, où cela va-t-il? On a parlé du peuple mais on n'a jamais dit au peuple où allait sa contribution,

alors que tout le monde le sait. Les études faites actuellement sur les pays africains ne peuvent pas avoir une valeur scientifique respectable tant que le chercheur affecté à ces études ne passe pas un temps minimum sur le terrain dans la collecte des données. Il est important de consacrer du temps sur le terrain, d'avoir une méthode et un bon échantillonnage.

Troisièmement, il y a le côté spirituel. On a touché au problème de l'éducation. L'âme de ces pays, l'âme des Africains sont des âmes d'animistes et actuellement l'éducation civique n'est plus enseignée dans les écoles laïques. L'Europe a transféré en Afrique ses problèmes religieux et ce fut très nuisible au développement de l'âme africaine.

Enfin, il me semble que la scolarisation en français n'a pas été suffisamment faite dans certains territoires africains. Que le colonisateur impose sa langue n'est pas une mauvaise chose car ces langues contribuent à l'unification. Il y en a qui nous disent : «Cultivez vos langues». Je suis tout à fait contre cela. La France a réalisé son unité par l'imposition du français à d'autres langues de régions que je connais bien comme la Bretagne. Donc, de grâce, qu'on fasse comprendre aux Africains que la perte de leurs langues n'est pas une mauvaise chose et qu'on doit s'insérer linguistiquement dans le vaste ensemble qui est, par exemple, la francophonie pour ce qui nous concerne.

**J.-M. Séverino.** — Je ne suis pas un spécialiste de l'âme africaine mais, s'agissant des chiffres, je voudrais quand même souligner trois choses : la première, c'est qu'on ne peut pas laisser dire ou sous-entendre que l'aide publique au développement, qu'elle soit française ou internationale, est massivement détournée. Je ne parlerai pas pour les autres, mais je crois que chez nous il y a quand même une surveillance très importante et l'on ne peut pas dire que cette aide va dans la poche de particuliers. Il y a un taux de fuite dans tous les systèmes, même les plus bouclés et même en France, mais on ne peut pas laisser entendre que c'est la règle. En revanche, je crois que les problèmes se posent de deux manières différentes sur deux autres points. L'un est le problème de la doctrine d'emploi. A quoi utilise-t-on son argent ? L'utilise-t-on à des emplois efficaces ou non ? Cela met en cause à la fois les politiques économiques, les politiques sociales des pays et leur efficacité et la cohérence des politiques de développement. C'est cela qui est en cause très fortement.

Le second sujet est le bouclage macro-économique. Je rejoins ce que le gouverneur Sanmarco disait et auquel je souscris totalement : chaque fois qu'on apporte un franc dans un pays, tandis que parallèlement les citoyens de ce pays, quels qu'ils soient, sortent un franc qui ne provient pas de la même somme, mais qui provient de l'argent qu'ils ont gagné pour aller le placer à l'extérieur, on n'a aucun impact net sur la balance des paiements, on substitue de l'épargne internationale à de l'épargne locale pour le développement. Ce n'est pas un problème de détournement, c'est le problème macro-économique de l'aide publique au développement et il est difficilement contestable que,

dans un certain nombre de pays, l'aide au développement est venue se substituer à l'épargne locale. Cette épargne locale dans bon nombre de pays, y compris des pays africains, est importante, elle alimente de façon substantielle les flux financiers internationaux et crée un vrai problème.

De ce fait, il est tout à fait exact, si l'on parle de moraliser et de relégitimer l'aide au développement, qu'une des contre-parties que demande le Nord — en tout cas ce sont les contribuables qui payent de leur poche l'aide au développement —, c'est que l'argent ne sorte pas du pays et s'investisse à l'intérieur. Etant économiste, je n'aborde pas les choses d'un point de vue moral sur ce terrain-là, ce qui veut dire qu'il faut que les systèmes financiers nationaux soient faits de telle sorte que les épargnants de ces pays, quel que soit leur niveau de richesse ou de fortune, quelle que soit la façon dont ils ont acquis cette fortune, aient un intérêt à le conserver à un tiers du pays. C'est la grande réussite des pays asiatiques. Vous savez très bien que l'Asie du Sud-Est est extraordinairement corrompue, tout autant, peut-être plus, que beaucoup de pays d'Afrique et pourtant on ne parle pas de ce problème. Pourquoi? Parce que ces pays ne sont pas des pays à évasion de capitaux. Cet argent est très largement mal acquis, mais l'argent du développement est souvent mal acquis. Rappelons-nous les conditions dans lesquelles les grands de la bourgeoisie industrielle française ont eux-mêmes acquis leur fortune. Tous les systèmes du monde fonctionnent ainsi, mais ces pays asiatiques ont su réinvestir cet argent dans leur propre pays et y trouver des conditions d'efficacité. C'est cela que nous devons demander à nos partenaires du Sud, ce n'est pas tant qu'ils soient honnêtes (ça, c'est leur problème moral, leur conscience, etc.), mais surtout que leur système financier soit efficace et que nous ne nous substituions pas globalement et macro-économiquement à leur effort.

**J.-J. Symoens.** — Monsieur le Président, Madame et Monsieur les Secrétaires perpétuels, chers Confrères de France et de Belgique, Madame Verhasselt m'a demandé, en tant que Secrétaire perpétuel honoraire, de renouveler au nom de l'Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer de Belgique tous ses remerciements à la Compagnie qui nous reçoit ce jour, à la Société sœur de France, pour cet accueil si confraternel et si fastueux.

Madame Verhasselt a rappelé, avec d'ailleurs le Secrétaire perpétuel de l'Académie de Paris, le parallélisme d'histoire et la similitude des activités et des idéaux des Académies qui œuvrent, tant à Paris qu'à Bruxelles, au progrès des sciences de l'outre-mer et à l'application de ces progrès au développement. La perspective de ces rencontres et le programme proposé ont attiré pas mal de membres de chacune des Classes de l'Académie belge et parmi eux, bien sûr, tous ceux qui, à part notre Confrère Harroy empêché par sa santé, ont l'honneur d'avoir été élus aussi à l'Académie des Sciences d'Outre-mer de France.

L'avantage de ces colloques académiques est qu'il permettent aux chercheurs et aux penseurs, aux acteurs de la coopération aussi, de tout dire,

avec courtoisie peut-être, mais sans contrainte, de leurs opinions, de les énoncer en toute franchise, en toute liberté, et cela c'est peut-être un milieu unique, celui des Académies, de la sérénité d'esprit dans laquelle s'est déroulée la séance de ce jour. Cette séance à laquelle deux Académies sœurs ne pouvaient que rêver, Monsieur le Secrétaire perpétuel Mangin y a apporté tout son cœur à la préparer. Nous connaissons les mérites exceptionnels de Monsieur Mangin, tant ceux qu'il a acquis par sa carrière outre-mer que ceux qui, dans le même domaine encore, justifient toute notre reconnaissance pour l'action qu'il mène en France, pour la connaissance en particulier des droits du système juridique et politique de l'outre-mer, pour son action, bien sûr, au sein de cette Académie, et nous avons vu aujourd'hui même, ceux qui fréquentent ces locaux depuis quelque temps ont vu quelles rénovations il a su leur donner. En considération des mérites exceptionnels de Monsieur Mangin, la Classe des Sciences morales et politiques de l'Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer lui a conféré le titre de Membre d'Honneur. Je suis heureux de lui remettre ce diplôme.

SEANCE DU 14 MAI 1995

**L'examen de la priorité :  
Monde d'Outre-Mer, Pays de l'Est**

(Ambassade de Belgique à Paris)



## **L'Union européenne, l'Afrique et l'Europe de l'Est**

par

A. CAHEN \*

Les relations entre le processus de construction européenne, d'une part, et les Etats d'Europe centrale et de l'Est et ceux d'Afrique au sud du Sahara, d'autre part, se placent depuis le début du mouvement d'édification de notre Europe dans des contextes totalement différents.

L'affrontement Est-Ouest qui a dominé la scène internationale pendant la période de l'immédiate après seconde guerre mondiale, la division de l'Europe qui en a été une des conséquences, ont fait que le processus de construction européenne s'est limité à l'ouest de notre continent.

La coopération européenne (Traité de Bruxelles, Organisation Européenne de Coopération Economique, Conseil de l'Europe) et l'intégration européenne (Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Communauté Economique Européenne et Euratom) n'ont eu pour parties, dès l'origine et à travers les élargissements successifs, que des Etats d'Europe occidentale et, pour la quasi-totalité — à une exception près, celle de l'Irlande — membres de l'Alliance atlantique de surcroît.

Il a fallu l'écroulement du bloc communiste, et de l'URSS, pour que d'anciens «neutres» — d'ailleurs encore occidentaux — se joignent finalement le 1<sup>er</sup> janvier 1995 à l'édifice «Europe».

La situation a été bien différente pour les Etats d'Afrique au sud du Sahara.

Lorsque les Traités de Rome se trouvent signés, cette partie du monde est encore colonisée. Il faut trouver aux territoires d'Outre-

---

\* Membre de l'Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer, Membre de l'Académie des Sciences d'Outre-Mer, Ambassadeur de Belgique en France.



Mer, colonies des six premiers Etats membres des Communautés européennes, un cadre dans lequel inscrire leurs relations avec ces dernières. A l'initiative de la France, ce cadre sera défini, de façon extrêmement générale, dans la partie IV du Traité de Rome créant la Communauté Economique Européenne.

Se lève le grand vent d'indépendance qui donnera aux pays d'Afrique au sud du Sahara — et notamment aux territoires dépendant des six premiers Etats membres des Communautés européennes — l'indépendance et la souveraineté qui en feront des Etats de plein droit.

Ce qui fut d'abord le fait des «Six» devient l'objet d'une collaboration entre eux et ces nouveaux Etats qui se trouverait traduite à travers les Accords de Yaoundé et de Lomé.

Peu à peu, l'évolution des Communautés elles-mêmes, comme celle des situations des Etats d'Afrique au sud du Sahara, élargiront cette coopération — outre les Etats du Pacifique et des Caraïbes intéressés — à l'ensemble de l'Afrique noire, exception faite de l'Afrique du Sud.

Cette «Association» répond à une volonté des pays qui s'y trouvent impliqués de travailler ensemble et dont l'expression la plus extrême se trouvera résumée dans la notion et le terme d'«Eurafrique».

Une double mutation va modifier cette perspective de limitation du processus de construction européenne à l'ouest du continent et de volonté commune, de la part de l'Europe et de l'Afrique au sud du Sahara, de poursuivre leur oeuvre commune.

Parlons d'abord de l'Afrique au sud du Sahara. Celle-ci fera l'objet, au lendemain des indépendances et perdant quelque vingt ans, de l'attention de l'Occident et, dans ce contexte, particulièrement de l'Europe occidentale.

Cet intérêt s'est manifesté pendant longtemps de manière concrète. Il y avait, bien sûr, l'attention des anciens colonisateurs qui souhaitaient poursuivre, à travers les liens que l'Histoire avait tissés entre eux et leurs anciens territoires, une vocation africaine de longue date. La chose a été et demeure évidente du côté français. Elle l'a été aussi du côté belge. Elle l'est redevenue du côté portugais dont les ex-possessions ont atteint le stade de la souveraineté plus tard que les autres. La chose a été et reste vraie — dans un contexte différent cependant — pour la Grande-Bretagne, notamment dans le cadre du Commonwealth. L'Italie, elle-même, demeure liée à ses anciens dominions. C'est dans cette perspective qu'est né le système d'association entre la Communauté Economique Européenne et les «associés» qui fait l'objet de la IV<sup>e</sup> partie du Traité de Rome : «L'Association des pays et territoires d'Outre-Mer».

Certes, ces Etats n'appartiennent pas tous à l'Afrique au sud du Sahara mais, dès l'origine, ils en composent l'écrasante majorité et cette tendance va, bien sûr, se trouver renforcée avec l'adhésion progressive au système de tous les Etats du sous-continent noir, à l'exception, jusqu'à présent, de l'Afrique du Sud.

Il y a eu aussi l'attention des superpuissances qui ont intégré, dans le cadre de leurs politiques mondiales, les jeunes pays noirs dans leur jeu. Il y a eu celle des Etats occidentaux qui n'avaient pas participé en tant que tels à la grande aventure coloniale ou qui en avaient été finalement évincés — comme l'Allemagne — mais qui voyaient dans ce qui leur paraissait être la fin de cette aventure la possibilité de jouer un rôle en Afrique au sud du Sahara.

C'est l'époque où les études africaines vont gagner, dans toute une série de pays où elles ne l'avaient pas encore, une importance tout à fait considérable. C'est celle où les pays de la région les mieux nantis en ressources naturelles et en population vont se voir courtisés par les pays industrialisés.

Cette sorte de relative prééminence de l'Afrique noire sur la scène internationale sera parfaitement illustrée, par exemple :

- Par l'opération ONUC au Zaïre ;
- Par les tentatives soviétiques pour s'installer sur le continent noir ;
- Par les efforts des Etats-Unis pour contrecarrer les efforts de Moscou et pour assurer, au sud du Sahara, directement ou indirectement, leur propre présence ;
- Par l'intérêt porté par la presse internationale à la région.

L'intervention soviétique, par Cubains interposés en Angola, en 1977 et les efforts de l'Administration Ford finissante pour la combattre sont une admirable illustration de cette situation. Ce sera, toutefois à cette échelle, une des dernières de ce type.

Mais cet intérêt sera suivi, dès les années 80, par une désaffection croissante.

Le début des années 80 va, en effet, marquer le commencement d'une distanciation progressive de l'Occident par rapport au sous-continent noir. Certes, cette distanciation sera loin de signifier une rupture et elle sera plus ou moins marquée, selon les cas, et caractérisée çà et là par des hauts et des bas et par des évolutions fortement contrastées.

Ce sont les entrepreneurs privés, traditionnellement orientés vers l'Afrique au sud du Sahara, qui donneront peut-être les premiers signes de lassitude. Sans doute ne prendront-ils pas l'initiative du départ mais

ils hésiteront, de façon croissante, à renouveler leurs investissements et, en cas de difficultés, montreront de moins en moins d'enthousiasme à s'accrocher ou, s'ils sont chassés, à se réimplanter.

La chose sera évidente pour les petites et moyennes entreprises qui, une fois déracinées, n'ont guère les possibilités matérielles de recommencer à zéro. Elle le sera moins pour les grands groupes mais lorsque ceux-ci continueront à s'engager ou à se réengager, ce sera avec une vigueur déclinante, sauf dans certains cas exceptionnels ou lorsque les justifications économiques en seront irrésistibles. On connaît, à ce dernier égard, le cas paradoxal de l'Angola, alors communiste, où les compagnies pétrolières, non seulement européennes mais aussi américaines, prospéreront sous la protection des auxiliaires cubains et dont les «royalties» serviront à alimenter la lutte du gouvernement MPLA de Loanda contre l'UNITA soutenue, quant à elle, par Washington.

D'un autre côté, les évolutions politiques internes de pays occidentaux joueront aussi un rôle à ce propos.

Deux exemples :

- L'Américain d'abord : dans la foulée de la guerre du Vietnam et du scandale du Watergate, le Congrès, et plus spécialement le Sénat, auront une tendance croissante à freiner toute implication américaine au-delà des mers, surtout dans le Tiers-Monde, et particulièrement en Afrique. La confrontation Congrès-Administration sur l'Angola en sera une démonstration éclatante ;
- Le Français ensuite, qui est d'une autre nature : depuis 1960, la politique africaine de la France a connu une continuité remarquable, dominée par l'impulsion que le général de Gaulle avait donnée à la fois aux indépendances des territoires anciennement français et à la pérennité des liens entre ces territoires, devenus Etats souverains, et la France.

Cette option s'est poursuivie sous les présidences de MM. Pompidou et Giscard d'Estaing, et ses garants — au titre notamment de chefs de la cellule africaine de l'Elysée — ont été des hommes très différents mais, dans une certaine mesure, coulés dans le même moule : MM. Foccart, Journiac et Martin Kirsch.

En 1981, intervient une rupture : le pouvoir change de mains. Il passe des gaullistes — fussent-ils des gaullistes avec un «mais» comme M. Giscard d'Estaing — au Front commun socialo-communiste. La politique africaine se modifie assez brutalement, notamment sous l'impulsion du Ministre français de la Coopération, M. Jean-Pierre Cot.

Un frémissement — pour ne pas dire plus — perceptible se fait jour au sein de certains régimes traditionnellement orientés vers et soutenus par la France, frémissement d'espoir et de crainte dans le chef des dirigeants, frémissement de changements parmi leurs oppositions.

Sous l'impulsion du Président de la République française, la relation franco-africaine trouvera une sorte de vitesse de croisière entre le respect des engagements de Paris par rapport à ses partenaires traditionnels en Afrique au sud du Sahara et la volonté de la France de promouvoir une libéralisation des régimes de type personnel (avec tout ce que cela implique de liens familiaux et claniques particuliers au continent africain).

Le côté libéralisation et démocratisation de cette politique trouvera son expression la plus achevée lors de la rencontre franco-africaine de La Baule de juin 1990 qui continue à être une référence et un étalon en la matière, soit qu'on l'approuve, soit qu'on la critique.

Le côté respect des engagements et des liens traditionnels se traduit par la poursuite de rapports privilégiés avec des pays et des dirigeants, considérés de longue date comme « amis de la France ».

Pourquoi cette évolution ?

- A cause de la dégradation de la situation de l'Afrique noire ;
- A cause de la nouvelle donne internationale sur laquelle nous revenons.

Venons-en maintenant aux changements survenus en Europe.

Dès le début de la seconde moitié des années 80, le régime soviétique s'engage sous l'impulsion de M. Gorbatchev dans la voie des réformes.

Il ne s'agit pas, au début, de toute évidence, de bouleverser le régime né de la Révolution d'octobre. Ce qui est en cause, c'est, pour le nouveau dirigeant, de faire face à une situation de plus en plus critique de l'économie de l'URSS, à la stagnation et à la paralysie consécutives du pays et au déclin, consécutif lui aussi, de son poids international.

Nous avons donc affaire à une politique aux objectifs précis : donner à l'économie russe une nouvelle efficacité et une nouvelle vigueur en vue de restaurer le dynamisme de l'Etat et son rayonnement extérieur, à une politique dont la portée concrète est d'abord limitée mais qui va s'élargir de façon croissante au fur et à mesure, sans doute, que M. Gorbatchev s'apercevra qu'il ne peut pas faire réussir ses premières réformes s'il n'en adopte pas de supplémentaires et qu'il ne

peut pas mettre ces dernières en œuvre s'il ne le fait pas au prix de nouvelles plus importantes encore, et ainsi de suite.

A un moment donné, ce mouvement a, de toute évidence, acquis sa propre logique et son propre dynamisme et, comme on l'a vu, échappé de façon croissante et puis totalement à son initiateur.

Si, néanmoins, cette politique et son accélération ont, Gorbatchev régnant, débouché dans les pays du bloc dit communiste sur un renversement total de la situation acquise depuis 1945 et ce, en un temps record, c'est qu'elles se sont trouvées confrontées — dans chacun des pays intéressés — à une aspiration populaire de liberté et d'indépendance que quarante ans de régime communiste et d'associations forcées avec l'Union Soviétique n'avaient fait qu'exacerber et qui s'est littéralement engouffrée — comme un feu s'engouffre dans une cheminée — dans l'ouverture que lui présentaient la politique de M. Gorbatchev et ses suites.

Il a, dès lors, suffi d'un an à peine pour balayer des structures vieilles de quatre décennies et dont peu d'experts prévoyaient, à si bref délai, la disparition.

Le bloc communiste a sauté et l'URSS n'a mis que deux ans à suivre le même exemple.

Voilà donc la situation au centre et à l'est de l'Europe totalement modifiée, celle de l'Europe d'est en ouest aussi et, de même, celle de la relation transatlantique.

Il aurait été surprenant que la chose n'eût pas eu de conséquences pour le reste du monde. Elle en a eu, et d'essentielles, notamment en Afrique. Et ce, à trois points de vue au moins.

Tout d'abord, la chute du bloc communiste et l'éclatement de l'URSS — avec l'adhésion des anciens pays dits «satellites» et, d'une façon moins marquée, des composantes de l'ancienne Union Soviétique (aujourd'hui Communauté des Etats Indépendants) à la démocratie pluraliste et à une économie de marché — va entraîner de profondes mutations dans le monde entier avec un accent particulier sur le Tiers-Monde, dont l'Afrique au sud du Sahara.

Une «aspiration démocratique» secouera le sous-continent noir tout entier avec l'appui de l'Occident. C'est dans ce contexte qu'il faut voir ce qu'on peut appeler «l'appel de La Baule» et, aussi, l'évolution de la politique belge vis-à-vis du Zaïre.

Cela ne veut pas dire, pour autant, que «l'Afrique noire, mal partie» est, dès à présent «bien relancée» mais cela peut signifier que quelque chose y a profondément changé, quels que soient les combats d'arrière-garde de régimes anciens. Cela est donc positif.

En second lieu, la libéralisation du centre et de l'est de notre continent va aller de pair avec la révélation, pour nous comme pour ces pays du centre et de l'est, de l'épouvantable catastrophe économique dans laquelle ils se trouvent, catastrophe qui va se trouver amplifiée par les premières mises en œuvre des réformes qu'elles appellent. Car un «grand nettoyage» comporte avant tout bénéfice, des sacrifices parfois pénibles à accepter et longs à endurer. La renaissance des nationalismes rend les choses plus difficiles, voire plus tragiques encore, comme nous le prouve la situation de l'ex-Yougoslavie et celle de certains Etats issus de l'URSS.

Cette situation requiert l'aide de l'Occident, particulièrement de l'Europe occidentale et, en premier lieu, des Communautés européennes (avec bientôt les ratifications du Traité de Maastricht, l'«Union Européenne»).

Cette aide a été apportée par les «Douze» dans le cadre des programmes «PHARE». Mais, dans une telle perspective, l'attention de l'Occident, et en particulier de l'Europe occidentale, a tendance à se trouver appelée d'abord vers le centre et l'est de son continent. Dans le cas particulier de l'Allemagne, il ne fait pas de doute que l'essentiel de sa vitalité est absorbé par la concrétisation de la réunification, ce qui tend nécessairement à multiplier l'effet de distanciation par rapport à d'autres continents et, notamment, par rapport à l'Afrique. Cela est négatif, d'autant plus que la désaffection de l'Occident pour l'Afrique aggrave le phénomène.

Enfin, l'évolution de la situation internationale a mis fin à une période de notre histoire contemporaine, longue de plus de quarante ans, celle de la seconde après-guerre mondiale.

Une autre phase lui succédera de toute évidence. Mais elle n'a pas encore émergé et ses contours à venir sont indiscernables. Nous traversons donc une période de transition. Celle-ci, comme toutes ses pareilles, est marquée de plus d'incertitudes que de certitudes, de plus de points d'interrogation que de réponses. Comme toutes ses pareilles aussi, elle est grosse de promesses et de risques, les risques étant, comme d'habitude, plus évidents que les promesses.

Ce caractère fluide de la situation internationale ne constituera pas un encouragement à l'approfondissement des rapports avec l'Outre-Mer, évolution encore aggravée par la crise économique que le monde connaît depuis un nombre important d'années.

Pourtant, les raisons d'un rapport privilégié euro-africain persistent.

Au-delà de ce qui a pu et de ce qui peut éloigner cet Occident de cette Afrique subsaharienne et dans le cadre même du nouvel ordre mondial qui se prépare, dont on parle beaucoup mais dont nul ne peut, à ce stade, cerner les contours à venir, les raisons de rapports privilégiés avec le continent noir demeurent peut-être plus fortes que jamais.

En février 1983, M. Tindemans, alors Ministre belge des Affaires étrangères, présentait au Parlement un document intitulé : «La politique africaine de la Belgique».

On y relevait le passage suivant :

«L'importance de l'Afrique pour l'Europe occidentale n'est pas à démontrer, que ce soit du point de vue économique et même du point de vue stratégique.

- a) Du point de vue politique, l'Afrique constitue pour l'Europe une aire d'un intérêt spécial en raison des liens tissés par l'Histoire, de la proximité géographique et des possibilités de collaboration qui sont les leurs pour le présent et pour l'avenir, ce que le vocable «Eurafrique» tend à exprimer.
  - b) Du point de vue économique, il faut souligner l'importance de l'Afrique comme producteur de matières premières. De plus, ce continent offre des possibilités comme marché de biens de consommation et comme utilisateur des technologies que l'Europe est à même de lui fournir pour favoriser son développement.
  - c) Du point de vue stratégique, le continent africain revêt, pour les pays européens, une signification non négligeable, ne fût-ce que parce qu'il est en mesure de contrôler la route du pétrole qui assure, à partir du Moyen-Orient, l'approvisionnement de l'Europe.
  - d) Du point de vue humanitaire et de la coopération au développement : ... 22 des 31 pays qu'on appelle les moins avancés sont situés en Afrique. Or, ces pays doivent, à l'appel de l'Organisation des Nations unies, constituer, pour les Etats industrialisés et donc pour ceux d'Europe occidentale, une priorité.
- L'Afrique, de toute évidence, doit donc constituer une priorité pour les pays d'Europe occidentale».

Ce texte me paraît, malgré les bouleversements intervenus sur la scène internationale, conserver une étonnante actualité.

Au plan politique, le temps n'a pas distendu les liens auxquels il fait allusion. Au contraire, l'Afrique au sud du Sahara regarde plus que jamais vers notre continent. Ses peuples, en général, se tournent de plus en plus vers lui. Nos universités n'ont jamais formé autant d'Africains qu'aujourd'hui. Bien plus — alors que la relation Afrique au sud du Sahara-Europe, issue de la colonisation, se trouvait chargée, au début des indépendances, non seulement d'un sentiment positif de solidarité, mais aussi d'une coloration négative de ressentiment — mon sentiment est que cette dernière s'est très largement estompée. Sauf exception rare, les progrès de l'intégrisme religieux, notamment islamique, n'ont guère mordu sur les Afriques subsaharienne ou australe au point d'y modifier la qualité du rapport avec l'Europe.

En ce qui concerne l'économie, l'Afrique continue à constituer un réservoir considérable de matières premières, même si les productions ont pu, pour le moment, connaître des ralentissements, voire des réductions parfois dramatiques, du fait des situations politiques ou des mauvaises gestions de l'instrument de travail. La situation politique et économique préoccupante ou grave de nombre d'Etats du continent noir n'empêchent pas celui-ci de rester pour l'Occident et, donc, pour l'Europe occidentale un marché, sans doute limité mais néanmoins réel, et un contexte potentiel d'investissements intéressants si l'on en croit notamment les rapports du Conseil des Investisseurs français en Afrique (C.I.A.N.). Certes, la part de l'Afrique noire dans le commerce international s'est traduite dramatiquement. Son PNB aussi, exception faite de l'Afrique du Sud, mais ses potentialités demeurent intactes et des progrès se dessinent çà et là.

Quant à la position stratégique de l'Afrique, elle est bien sûr modifiée par les grandes mutations intervenues au centre et à l'est de notre Europe, d'ouest en est, sur le plan transatlantique et, au-delà, dans le monde. On le voit bien dans l'affaire angolaise avec la modification des options idéologiques et internationales du Gouvernement de Luanda et le rapprochement marqué de l'Administration Bush avec ce Gouvernement, au détriment de l'UNITA. Ce rapprochement Washington-Luanda se renforce encore avec le début de l'Administration Clinton. Cela dit, la modification extrême de la menace qui a dominé pendant quelque quarante ans la scène internationale dans le contexte de l'affrontement Est-Ouest ne libère pas le monde et, dans



ce monde, l'Europe, de toute menace, notamment celle venue du sud, et n'enlève pas tout sens à l'intérêt de l'Afrique sur le plan de la stratégie.

Enfin, la priorité humanitaire que réclame l'Afrique n'a pas diminué depuis 1983.

En réalité, l'Union Européenne se trouve devant deux problèmes entièrement distincts.

La situation et la volonté des Etats d'Europe centrale et de l'Est l'affrontent sur la question de son élargissement à ces pays et de ses relations avec la Russie et les autres Etats de la Communauté des Etats indépendants. Cette question est pressante et ne pourra pas être éludée avant beaucoup d'années encore. Elle devra sans doute être résolue, fût-ce dans une perspective à long terme et avec une nécessaire période de transition après la Conférence intergouvernementale de 1996.

Tout autre est le problème des rapports avec les ACP, et particulièrement avec les Etats africains qui en constituent l'immense majorité. La question ici est au contraire de savoir comment faire pour ne pas oublier l'Afrique face aux nouveaux centres d'intérêt pressants auxquels la situation internationale nous confronte et pour adapter à cette dernière les politiques africaines.

Il me semble que l'Union Européenne, née du Traité de Maastricht, a ici des responsabilités particulières. Pourquoi?

Tout d'abord, parce qu'elle constitue dans notre monde en transition — qui a besoin de piliers solides auxquels s'amarrer — un des pôles essentiels de stabilisation et d'attraction. Elle l'est, la chose est claire, pour les Etats d'Europe centrale et d'Europe orientale. Elle doit l'être aussi pour les Etats africains car l'Europe, notamment l'Europe des Douze, dispose en Afrique d'un capital de confiance issu de rapports anciens.

Ensuite, parce qu'elle a avec le système d'association ACP un cadre qui a fait ses preuves à cet égard.

Enfin, parce que c'est son intérêt de ne pas laisser l'Afrique à la dérive : son intérêt positif comme son intérêt négatif. Le président Delors l'a clairement exprimé récemment en affirmant que la transformation de l'Afrique en une zone d'instabilité fondamentale se ferait au détriment de l'Europe.

Selon quelles lignes cette nouvelle politique pourrait-elle prendre place?

Je m'apprêtais à en faire moi-même la description lorsque je suis tombé sur un texte récent de notre ancien Ministre des Affaires étran-

gères, M. Willy Claes — texte prononcé à l'Institut Royal des Relations Internationales fin 1993 et publié dans *Studia Diplomatica* qui m'a semblé dire mieux que je ne l'aurais fait ce que je me préparais à détailler et dont je voudrais vous lire, en guise de conclusion, les passages principaux relatifs au continent noir.

«Devons-nous abandonner l'Afrique à son sort?

»Attention, je ne dis pas : pourrions-nous abandonner l'Afrique à son sort? Je ne veux pas envisager le problème africain d'un point de vue purement éthique. Quoique je tiens à affirmer tout haut que ce qui se passe actuellement dans de nombreux pays africains est immoral et indigne de l'homme.

»La réponse à la question est donc clairement non».

La Belgique, tout comme nos principaux partenaires occidentaux, entretient depuis des décennies des liens historiques, culturels, humains et économiques avec le continent africain. De même, l'Afrique, par sa situation géographique, est amenée à nouer des relations plus étroites avec l'Europe qu'avec les autres continents.

Cette interconnexion a pour conséquence que nous ne pouvons rester indifférents vis-à-vis de ce qui se déroule en Afrique et que nous devons contribuer au développement des pays africains, ainsi qu'à l'épanouissement et à la prospérité de sa population, et ceci selon un équilibre juste et équitable des intérêts en présence.

L'Afrique et l'Europe ont des intérêts communs : l'évolution démographique qui pèse sur les économies africaines et peut entraîner une émigration massive et incontrôlée ; l'influence croissante des extrémismes politiques et religieux qui mettent en péril toute tentative de redressement et de développement harmonieux ; l'interdépendance écologique, à l'heure où, au sein de la communauté internationale, on se rend de plus en plus compte que l'environnement est une richesse naturelle qui ne peut être sacrifiée sur l'autel de l'industrialisation aveugle.

Permettez-moi de faire la comparaison avec le début des années 70 et l'afflux des réfugiés politiques et économiques en provenance d'Amérique latine, suite aux difficultés économiques et aux dictatures militaires. Chaque observateur attentif peut constater aujourd'hui une réduction considérable du nombre des réfugiés latino-américains en Belgique, en raison du mouvement de démocratisation et de la croissance économique, fût-elle encore modeste.

Nos relations avec le continent africain doivent en premier lieu prendre en compte la souveraineté des pays qui en font partie. Toutefois,

ceci ne peut pas nous empêcher, par-delà ce principe de souveraineté, d'attacher notre attention à nos grandes priorités, à savoir le respect des droits de l'homme et la démocratisation.

Il est clair à mes yeux que ces deux éléments représentent les piliers du développement de ce continent, à condition qu'ils puissent reposer sur une saine assise économique. Nous avons dès lors une mission à la fois politique et économique à accomplir vis-à-vis de l'Afrique, et ceci en accord et en collaboration avec nos partenaires africains.

L'Afrique connaît en ce moment une période de transition. La situation n'y est d'ailleurs pas aussi négative et désespérée qu'on le prétend souvent.

La vague de démocratisation qui incite en ce moment divers pays africains à s'émanciper du carcan rigide du parti unique et de la dictature, qui ont dominé le paysage politique depuis les années soixante, est irréversible.

Certains pays ont déjà mené à bien le processus de transition et commencent à mettre en chantier une société nouvelle. Cette transition a réussi au Bénin, au Congo, en Namibie, à São Tomé e Príncipe, au Mali, en Zambie et dans d'autres pays encore. Elle est en bonne voie au Burundi et au Rwanda, et elle a fait un pas important au Zaïre avec l'accession au pouvoir du gouvernement de transition du premier ministre Tshisekedi.

Nous avons également pris acte de la récente décision de l'Organisation de l'Unité Africaine d'étudier un mécanisme de prévention et de gestion de la crise. Il y a aussi les différentes tentatives d'intégration régionale, destinées à favoriser la coopération mutuelle dans la recherche de solutions aux problèmes qui dépassent de loin les possibilités des Etats africains pris indépendamment.

A cela s'ajoute l'avènement d'une vision plus équilibrée et moins idéologique pour ce qui concerne la politique économique et les rôles respectifs de l'Etat et du secteur privé. La question-clé reste néanmoins de savoir si la démocratisation sera suivie d'un développement durable. Dans le cas contraire, un retour de l'autoritarisme menace. Pour éviter ce scénario, il nous faudra consentir de sérieux efforts, tout comme les Africains. Ce que nous devons toujours garder à l'esprit, c'est qu'une Afrique libre, stable, prospère et démocratique est de notre intérêt.

Dans cette Afrique, la population doit jouer un rôle central et pouvoir s'épanouir librement. Le développement africain doit repartir à zéro et commencer par la société civile : la population doit être mise à même de participer pleinement au développement.

C'est pourquoi je suis totalement opposé à ceux qui plaident en faveur de nouvelles formes d'impérialisme en Afrique, qui serait, à les entendre, le seul moyen de sortir le continent de l'ornière. Car ce qui vaut pour les Balkans vaut aussi pour l'Afrique : l'Europe a appris au cours de son histoire les limites des raisonnements impérialistes.»



## Réflexions sur les nouvelles données de la coopération avec les pays de l'Est

par

J.-M. LE BRETON \*

Le problème de la priorité à accorder et du choix à faire entre monde d'outre-mer et pays de l'Est est récent. Il date en fait de la chute des régions communistes en 1989.

On savait, avant cette date, que le système ne fonctionnait pas, que l'économie stagnait, que l'innovation ne pénétrait ni le corps économique ni le corps social. On savait que les institutions ne reflétaient pas les réalités politiques et sociales. La glaciation qui avait maintenu tant d'années l'Europe de l'Est dans une situation de stabilité donnait des signes de dégel. On ne se doutait pas totalement de l'ampleur de la révolution qui venait.

Cinq ans après la chute du Mur de Berlin, on constate que cette partie de l'Europe — l'Europe centrale et orientale, mais on pouvait en dire à peu près autant de l'ancienne URSS — rencontre les défis qui sont les mêmes que ceux de l'outre-mer. Celui du développement, celui de la démocratisation, celui de la sécurité.

Je vais tenter en quelques réflexions de tracer des repères qui pourraient servir à notre débat.

Considérons, tout d'abord, le développement.

Ce qui a le plus frappé, au lendemain de l'écroulement des régimes communistes, a été le triste état de l'économie. Celle-ci était fondée sur les bases d'un échange hypocrite dans lequel, hormis les matières premières, on se renvoyait des produits généralement de second ordre. L'effondrement du communisme a mis fin à ce système. Il en est résulté dans la plupart des pays une chute profonde de la production, plus personne n'ayant intérêt à acheter des produits obsolètes ou de mau-

---

\* Ambassadeur.

vaise qualité. Cette chute de la production a été très forte, atteignant parfois 25 %. L'espérance qui avait accompagné la fin des régimes communistes a été sévèrement entamée par cette purge nécessaire qui seule pouvait mener à une reprise fondée sur les lois du marché. Mais l'image que l'on en a retiré en Occident a été celle d'un appauvrissement quasi général qui n'a pas contribué à encourager des transferts de capitaux et de technologie.

Cette phase est, semble-t-il, à peu près terminée. Voici quelques indications qui permettent de penser que le pire est derrière nous et que la période de stabilisation actuelle est même celle du début de la reprise. En premier lieu, cette reprise est d'autant plus prévisible que des capacités de redressement existent dans la plupart des pays. En second lieu, la demande des ménages et les projets d'investissements ont repris nettement. Enfin, l'environnement extérieur, et en particulier l'effet d'enracinement de la croissance en Europe de l'Ouest, ont des conséquences positives.

Qu'en est-il de la production? On peut estimer que la reprise est là : en Pologne, par exemple, la croissance du PIB en 1994 a été de 5,5 %. La République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, mais aussi la Slovénie ont enregistré une croissance de l'ordre de 3 à 4 %. La Roumanie a obtenu de bons résultats : 3,5 % en dépit des mesures de stabilisation que le FMI lui avait imposées. Seule la Bulgarie demeure en panne.

Si l'on considère l'industrie, qui avait été touchée si durement, on note des progressions parfois assez spectaculaires : plus de 8 % de la production industrielle a été de 3 % en 1994. Des résultats encourageants ont été atteints en république tchèque, en Slovaquie et même en Bulgarie.

L'agriculture semble être repartie à la hausse. Celle-ci a été assez spectaculaire en Roumanie (+ 12 %). Malgré tout, les problèmes structurels continuent à freiner la reprise, notamment en Pologne et en Bulgarie.

Enfin, le secteur des services bénéficie le plus de la dérèglementation, de la privatisation. La «petite privatisation» joue à cet égard un caractère moteur très remarquable.

Qu'en est-il des grands équilibres?

Pour tous les pays de la Zone, les balances courantes sont déficitaires mais, en règle générale, ce déficit a tendance à se réduire par rapport aux trois années précédentes.

Les balances commerciales sont sur la voie de l'amélioration. En Pologne et en Roumanie, les exportations ont augmenté de 20 % alors

que les importations n'ont crû que de 10 et 5 % respectivement, améliorant d'autant la couverture des échanges commerciaux. D'autres pays, comme la Slovaquie, font aussi bien, au regard de l'Europe occidentale. La Hongrie a vu son déficit commercial se creuser mais c'est en partie en raison de ses efforts d'équipement.

Qu'en est-il du chômage?

Le chômage, qui n'existait pas dans les sociétés communistes, a crû rapidement avec l'ouverture des marchés. Il a pris souvent des dimensions inquiétantes. Il a été un des fruits amers des gains de productivité. Il oscille de 10 à 15 % dans la plupart des pays de la Zone, à la notable exception de la République tchèque où le chômage ne dépasse pas 3,5 % de la population active.

Quant à l'inflation, elle demeure partout à deux chiffres avec des pointes encore très élevées en Roumanie et en Bulgarie et des résultats relativement satisfaisants, comme en République tchèque (11 %) et, dans une moindre mesure, en Slovaquie (16 %).

Cette évolution accompagne une série de mesures d'adaptations structurelles qui, toutes, sont liées au passage à l'économie de marché. Il est un fait que le redressement est le plus net dans les pays qui ont procédé le plus largement à des adaptations structurelles. Souvent, celles-ci ont encouragé l'entrée de capitaux étrangers. Ceux-ci sont surtout concentrés sur la Hongrie qui reçoit à elle seule autant que tous les autres pays de la Zone, sur la Pologne et, dans une moindre mesure, sur la République tchèque. Américains, Allemands, Français, Italiens, Autrichiens se partagent les premières places. En Hongrie, ce sont les Américains qui ont la première place, ainsi qu'en Pologne. En République tchèque, ce sont les Allemands. En Roumanie, les Français et les Italiens. Plus de la moitié de ces investissements sont dirigés vers l'industrie, mais une part importante se tourne vers les services.

En résumé, la récession liée à la transformation de l'économie est terminée. La production industrielle, les exportations vers l'OCDE, la consommation des ménages, les investissements, sont globalement en hausse. Certes, les pays les mieux placés (Slovénie, République tchèque) ont un PIB qui les place à la moitié de la moyenne européenne. Leur situation se compare à celle de la Grèce. Il demeure que, selon les indications de la période précédente, ils dépassaient largement la Grèce, voire le Portugal. Il faudra attendre encore plusieurs années pour que le PIB de ces pays se situe dans la moyenne européenne.

Les perspectives pour les pays d'Europe centrale et orientale conduisent à un scénario raisonnable de reprise économique. La croissance



devrait être tirée par les investissements. Ceux-ci entraîneront une progression des importations, ce qui aura pour effet de provoquer un certain déficit commercial. A noter cependant la bonne tenue des exportations des pays de la Zone.

Pour la Pologne, on s'attend à une croissance annuelle de 12 % des investissements qui porterait le taux d'investissement à 15 ou 30 % du PIB qui lui-même continuerait à croître au rythme de 5 %.

En République tchèque, le taux d'investissement pourrait passer de 23 à 28 %, générant une croissance à moyen terme de 5 % également. Dans ce cas comme pour la Pologne, il faut s'attendre à un déficit de la balance commerciale.

En Hongrie, la croissance des investissements devrait aboutir prochainement à une progression de 5 % du PIB avec un risque de déséquilibre accentué de la balance commerciale.

Les prévisions ne permettent pas d'espérer atteindre une moyenne de 50 % du PIB moyen de l'Union Européenne. Il en résulte que le rattrapage sera lent et qu'il doit être accompagné de nombreuses mesures d'aide.

Deuxième grand problème : celui de la démocratisation.

On peut dire, dans ce domaine, que l'évolution depuis décembre 1989 a été spectaculaire mais qu'elle demeure fragile.

Elle est spectaculaire car les institutions fonctionnent et ont été capables, à la notable exception de la Yougoslavie, d'absorber les chocs de ce qu'il faut bien appeler les révolutions de 1989. Les évolutions ont été déterminées par les pesanteurs provenant des périodes précédentes.

De manière schématique, on peut distinguer les pays où la société civile était devenue assez forte pour contester le pouvoir communiste et ceux où elle était réduite à des manifestations contestataires limitées.

Dans la première catégorie se place, en haut de l'échelle, la Pologne. Celle-ci, au cours des trente années qui ont suivi le coup d'arrêt porté au stalinisme par les émeutes de Poznam et l'Octobre polonais de 1956, a vécu au rythme des reprises en mains et des explosions : départ de Gomulka en 71, *Solidarnosc* en 80-81, répression de l'Etat de siège et finalement transition vers l'abandon du monopole du pouvoir par le Parti communiste en juillet 1989. Dans ce pays, l'Eglise et la société étaient parvenues à créer un véritable contre-pouvoir auquel le Parti communiste a dû transférer le Gouvernement, plusieurs mois avant la chute du Mur de Berlin.

Dans cette même catégorie figure la Hongrie, elle aussi vivant, depuis l'insurrection de 1956, une lente érosion du pouvoir communiste

et un renforcement de la société civile. Dans ce cas, le pouvoir communiste allait pouvoir jeter du lest en favorisant la croissance économique. Ce fut un long processus au cours duquel les Hongrois se sont accommodés d'un pouvoir qui leur permettait de vivre mieux, tolérant certaines manifestations d'une pensée libre. Comme en Pologne, mais suivant un parcours différent, une société civile s'est reconstruite et a sécrété une sorte d'équipe de rechange.

La Tchécoslovaquie, elle, est un cas à part. Les élites y avaient été préservées pendant la guerre et étaient sorties sans compromission du nazisme. Certes, après 1948, le stalinisme y avait été instauré et les cadres supérieurs traqués au profit des communistes. Mais de solides phalanges de classes moyennes étaient restées intactes, bien que soumises. Les pays tchèques, seuls de la région à avoir connu une véritable démocratie entre les deux guerres, gardaient donc en réserve une importante classe moyenne susceptible de prendre le relais le moment venu. C'est elle qui s'était engouffrée dans le Printemps de Prague. C'est elle qui dut subir la «normalisation». C'est elle qui a fait la Révolution de velours.

Dans une seconde catégorie entrent la Roumanie, la Bulgarie, la Yougoslavie.

En Roumanie, où la démocratie d'avant-guerre était plus formelle que réelle, la classe dirigeante a subi de plein fouet la répression stalinienne. Ceux qui n'avaient pu s'exiler furent emprisonnés ou tués.

Le système communiste y fut installé avec d'autant plus de violence qu'il avait moins de racines populaires. La destruction des élites fut totale, à l'exception de celles qui avaient choisi le communisme. La société civile, suspecte, a été tenue en lisière. Affaiblie par des départs en exil, elle n'a pu que se réfugier dans une attitude à mi-chemin entre la dérision à son égard et à celle du pouvoir et la compromission. La Roumanie est un pays où la longue période communiste n'a pas été le témoin d'un soulèvement populaire. Les quelques actions de dissidence ou de révolte y ont été sans lendemain. Elle n'a pas produit en son sein la société civile sur laquelle pourrait se fonder une équipe capable de prendre le relais de l'appareil du Parti.

Une situation comparable prévaut en Bulgarie, malgré des traditions de gauche sociale qui n'existaient pas en Roumanie. Comme dans ce pays, l'élite dirigeante, compromise par la collaboration avec le nazisme, est démantelée, emprisonnée, liquidée. Sa place est prise par une poignée de communistes et par les opportunistes. Là aussi, aucune révolte sérieuse ne marque la période. Aucune société civile

digne de ce nom ne se développera en dehors de l'appareil du Parti. C'est inespéré que quelques intellectuels aient pu faire entendre leurs voix dans les dernières années du communisme.

Tout autre avait été le destin de la Yougoslavie puisque la guerre avait provoqué son éclatement, que ceux qui s'étaient opposés à la monarchie d'avant-guerre avaient dû faire cause commune avec les nazis et que la résistance avait, en fin de compte, misé sur la reconstruction de l'Union des places du Sud. Mais, de cette manière, le régime communiste avait fait coup double. Il avait détruit l'ancienne élite monarchiste et universitaire et aussi les élites qui s'étaient compromises avec l'Allemagne.

Le conflit avec l'URSS, le nationalisme yougoslave, la voie yougoslave vers le socialisme, ont finalement permis à la société civile une évolution, sinon démocratique, du moins pluraliste. Le pouvoir, face à des pressions tantôt sécessionnistes, tantôt unitaires, a dû pratiquer la manœuvre. En fin de compte, l'évolution yougoslave n'a pas été seulement, comme ailleurs, en faveur de la recherche d'un plus large espace de liberté, mais aussi de plus d'autonomie locale. De ce fait, les conditions étaient remplies pour certaines formes d'alliance entre l'appareil du parti et la société civile, elle-même partagée entre nationalisme et démocratie.

Au moment où le système s'écroule, la situation est donc très différente selon les pays. Une seule constante : l'existence de l'appareil. Je dois en dire ici un mot, car c'est un phénomène qui continue à peser sur le devenir de ces pays.

L'appareil, c'est d'abord le clergé du Parti qui est là pour contrôler et embrigader les masses. Fonctionnaires à temps plein, ce sont eux qui se substituent au libre fonctionnement de la vie démocratique. Ils obéissent à des ordres venus d'en haut. Invention de Lénine, l'appareil du Parti est l'encadrement des membres qui est destiné à garder le pouvoir. De proche en proche, l'appareil est devenu plus nombreux. Une osmose s'est faite entre la classe des dirigeants et l'appareil : c'est le phénomène de la nomenklatura. Ceux qui détiennent un pouvoir réel dans le Parti ou dans le Gouvernement se doivent d'appartenir à l'appareil.

Ceci dit, l'appareil n'avait aucune conviction. Les élites staliniennees en avaient fait un outil, non un centre de création de pensée ou de doctrine. Appareil, il entend rester et conserver son pouvoir. On y trouve aussi bien des «politiques», qui ne connaissent que le fonctionnement du Parti, que des gestionnaires. Dans une large mesure, la

vie de ces pays paraissait être marquée par un conflit entre «doctrinaires» soi-disant attachés à la «ligne» du Parti et «gestionnaires». Il s'agissait surtout d'une fausse querelle pour l'étalage. Elle faisait les délices des diplomates et autres observateurs. Dans la pratique, l'appareil tout entier ne partageait qu'une seule conviction : rester aux commandes.

C'est l'appareil qui avait, en quelque sorte, réussi à constituer une élite de gouvernement.

Lorsque le système communiste s'est écroulé, le pouvoir a été repris par ceux qui en avaient les moyens. En Pologne, en Hongrie, où une véritable société existait, c'est celle-ci qui a pris les leviers de commande. En Pologne, elle avait ses chefs charismatiques, son histoire douloureuse, un projet un peu irréaliste, mais prestigieux. En Hongrie, elle s'appuyait sur un courant intellectuel puissant avec une droite et une gauche. Il est clair qu'elle était prête à prendre les leviers de commande. En Tchécoslovaquie, également, cette fois avec un chef charismatique modéré et sage.

Ailleurs, la transition devait être plus compliquée. En Bulgarie, sous l'effet de traditions anciennes, et sous l'effet d'un chef ayant réussi à se bâtir une place bien à lui, une véritable alternance a fait son apparition.

En Roumanie, faute de chefs connus, d'anciens membres de l'appareil sont restés au pouvoir. En Yougoslavie, exception faite de la Slovénie, le pouvoir a été, lui aussi, confisqué par des gens de l'appareil au nom du populisme ou du nationalisme.

Il ne faut pas s'imaginer que l'appareil va disparaître d'un coup. C'est une trop forte structure. Même là où l'alternance a été la plus radicale, l'appareil n'a pas disparu. Il continue à tenir nombre de postes à responsabilité. Au nom de la compétence, il a été maintenu en place. Au nom de son intérêt, il a jeté aux orties ses soi-disant convictions. Il n'en reste pas moins qu'il demeure habité par un certain nombre de réflexes et que le réseau qu'il constitue est un pouvoir en soi.

Rien de surprenant, dès lors, au vu des médiocres performances des équipes un peu improvisées des premiers temps, que la démocratie nous ramène, non pas les anciens dirigeants, mais d'autres membres de l'appareil qui se sont regroupés dans des partis qu'ils contrôlent et qui se réclament du socialisme. Ce n'est pas entièrement surprenant que d'anciens communistes aient repris le pouvoir à Varsovie, à Budapest, à Sofia après une période d'illusions lyriques. Pas surprenant non plus que l'appareil retranché dans le nouveau pouvoir soit solidement

installé à Bucarest ou dans certaines républiques ayant succédé à la Yougoslavie.

Abordons maintenant la sécurité.

Lorsque l'on prononce ce mot aujourd'hui, on pense d'abord aux conflits ouverts qui déchirent l'ex-Yougoslavie : en Bosnie et en Croatie. Mais la sécurité pose un problème plus large car il s'agit de la stabilité dans la région.

Je me souviens qu'en 1986 une conférence des six Etats balkaniques s'était tenue à Belgrade au niveau des Ministres des Affaires étrangères. Il s'agissait de trouver les voies et moyens d'une coopération entre pays qui appartenaient à des alliances opposées. Les débuts étaient prometteurs. Il n'en reste pas grand-chose.

En fait, la glaciation induite par la guerre froide n'avait extirpé aucun des ferments qui peuvent conduire à des conflits.

Il y a d'abord ceux qui sont liés aux minorités. On peut dire que les conflits yougoslaves appartiennent, pour une bonne part, à ce type de raisons. Mais il y a d'autres phénomènes. Il serait fastidieux d'en faire l'énumération, mais tout le monde connaît les problèmes des minorités de Transylvanie, du Banat, de Slovaquie, de Macédoine, de Bulgarie. Les forces de conflit sont à l'œuvre. Si l'on n'y prend pas garde, elles provoqueront, suivant une évolution que je n'ai pas la perspicacité de prévoir, des crises sérieuses. Il en fut ainsi dans le passé, y compris récent.

Il y a ceux qui sont liés aux frontières. Il s'agit souvent des mêmes lorsque les minorités sont à cheval sur des frontières internationales. Mais il y a d'autres cas : je pense notamment à la frontière entre la Moldavie (Moldova) et la Roumanie, ainsi qu'à la «séparation tranquille» entre Slovaquie et pays tchèques.

Y en a-t-il d'autres? Certains se souviennent de Teschen. D'autres des frontières orientales de la Pologne. D'autres, enfin, du pays des Sudètes.

De manière plus large, au-delà des discours connus (préférables, certes, aux imprécations revendicatrices), on ne peut pas exclure des triples rivalités de puissance dans la région, bref l'établissement d'un nouvel équilibre qui soit bien réel. Faute de quoi, les tendances au révisionnisme prendraient le dessus et pourraient créer un climat qui permettrait à des puissances extérieures à la Zone de développer des intrigues en vue de reprendre une influence dominante comme naguère.

Vous savez que pour se prémunir de ces menaces les pays de l'Europe centrale et orientale cherchent leur salut dans la protection que leur vaudrait l'entrée dans l'OTAN, comme ils espèrent la prospérité de leur adhésion à l'Union Européenne. Il y aurait beaucoup à dire de cette garantie qui fait actuellement l'objet d'un dialogue difficile avec Moscou. L'expérience du passé m'incite à estimer qu'il n'y aura de véritable sécurité que s'il y a stabilité et que celle-ci doit procéder d'une concertation et d'un engagement de tous les intéressés.

Développement, démocratie, sécurité : ces trois priorités, qui sont celles de l'Europe de l'Est, sont aussi celles de l'Outre-Mer. A qui accorder la priorité ? A ceux dont le développement est plus avancé et plus proche du nôtre ? A tel point que l'adhésion à l'Union Européenne est maintenant reconnue comme une priorité ? Poser la question, c'est y répondre. Il faudra que l'Europe se donne pour mission de consolider la démocratie. On cite souvent les exemples français, portugais, espagnols pour dire que cette évolution est possible. Il convient de bien voir les différences et de reconnaître que la période d'adaptation ou d'éducation démocratique sera plus longue en raison des structures dont j'ai longuement parlé.

Il y aura enfin le problème de la stabilité extérieure, c'est-à-dire du nouveau rapport de forces, de nouveaux équilibres qui devront s'instaurer entre les Etats et, au-delà, avec leurs voisins, à l'est et au sud-est. Tâche de longue haleine qui, si elle n'est pas bien prise, risque de fragiliser l'Union Européenne tout entière (Grèce-Italie).

Priorité donc à ces objectifs.

Est-ce bon de savoir que le sud ne constitue pas lui aussi une autre priorité tout aussi importante ?

C'est dire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, qu'au moment de conclure, je sollicite votre indulgence. Je n'ai pas de réponse à vous apporter. Tout ce que ma trop rapide présentation avait pour but était de vous faire partager mon sentiment que l'avenir de notre continent doit être construit et non subi.



## **Le devenir de la coopération entre l'Europe occidentale et l'Afrique subsaharienne**

par

P. LISSOUBA \*

Excellence,  
Excellence, Monsieur l'Ambassadeur du Royaume de Belgique,  
Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi, tout d'abord, de m'acquitter d'un fort agréable devoir, celui d'honorer et de remercier chaleureusement l'hôte de ces lieux, Son Excellence Monsieur l'Ambassadeur Alfred Cahen, qui a bien voulu accepter d'accueillir cette rencontre, d'en fixer avec pertinence le programme et le thème.

C'est pourquoi, au-delà du chaleureux accueil dont nous avons été l'objet ici, dans cette parcelle du Royaume de Belgique, c'est avant tout à l'intérêt permanent des plus hautes Autorités belges à l'égard de mon pays, le Congo, que je veux rendre hommage.

A vous tous, qui avez répondu si nombreux à l'appel qui vous était adressé, acceptez nos remerciements les plus cordiaux. Vous m'excuserez toutefois de ne pouvoir vous citer tous.

Le problème délicat sur lequel nous nous penchons aujourd'hui est celui du devenir de la coopération entre l'Europe occidentale et l'Afrique subsaharienne, ou plutôt et plus prosaïquement, celui des conditions d'un nouvel ordre mondial.

Vous trouverez tous, j'en suis sûr, la meilleure expression de notre gratitude dans l'usage qui sera fait de vos réflexions sur ce problème qui est celui de notre temps.

En effet, dans notre monde maintenant fini, malgré ou à cause des moyens techniques et d'échanges sans précédents, ce qui domine

---

\* Président de la République du Congo.



aujourd'hui est la vanité des clichés et des idéologies, c'est-à-dire la vanité des réponses doctrinaires à des situations théoriquement simples : la faim, la maladie, le chômage, le savoir-faire, la violence sous toutes ses formes, etc.

Autant dire que ce monde est désormais la proie d'une profonde crise : la crise de la culture ou plutôt de la fonction de communication de la culture. Il s'agit en fait d'une crise de civilisation. Elle a frappé de plein fouet les peuples d'Afrique subsaharienne et les a fragilisés. Les raisons en sont nombreuses : ce n'est pas le lieu de décrire, fût-ce à grands traits, ce qui vous est parfaitement connu (esclavage, colonialisme et leurs multiples conséquences). Je voudrais simplement rappeler que la superficielle uniformisation du monde, grâce aux techniques de plus en plus performantes des voyages, ne doit pas faire illusion. La communication interculturelle affronte en profondeur bien plus de résistance qu'il y a seulement quelques siècles quand cette communication se faisait au pas des caravanes. C'est le Baron Mandat-Grancey qui l'annonce le premier en termes crus : «les nègres ont résisté à trois siècles d'esclavage ; ils ne résisteront pas à cinquante ans de civilisation».

Les effets destructeurs des communications de masse, l'aliénation, les traumatismes qu'engendre une culture technologique (ou une civilisation technique), sournoisement chez ceux qui la produisent et avec éclat chez ceux qui la subissent, exaspèrent la crise. En effet, la technologie est ici, étymologiquement, non le discours sur la technique, mais la technique créée dans et pour une vision donnée du monde (logos)...

De nos jours, c'est le grand désarroi : la flambée des particularismes culturels, l'appel aux solutions extrêmes (autrement dit intégrisme) sont des signes avant-coureurs du choc des civilisations. Telle est notre approche du sous-développement qui mine les pays africains : ce n'est pas une tare congénitale mais un comportement. L'Afrique peut et doit rompre avec la fatalité de la misère, la fatalité des aides d'urgence. L'Afrique doit renaître pour se développer grâce à la maîtrise de la Science et de la Technologie ; grâce à une technologie assumée en adéquation avec sa propre vision du monde. Sous ces rapports, des lignes d'une réelle coopération bénéfique pour l'Afrique se dessinent alors de manière imprescriptible. En effet, l'analyse précédente corrobore une présentation plus prosaïque et même succincte des évolutions de plus en plus tragiques au sud du Sahara, d'une part, des révolutions aux perspectives plus soutenues des pays d'Amérique et d'Europe de l'ouest, d'autre part.

## POUR L'AFRIQUE

Depuis le début des indépendances, l'Afrique au sud du Sahara a vécu dans un état de crise potentiel ou actuel.

Cette situation est sans doute due à des causes internes et l'Europe occidentale ne s'est pas privée de dénoncer tribalisme, corruption, népotisme, mauvaise gestion des régimes totalitaires et autoritaires qui sont, il est vrai, catalyseurs mais non à la base de cet état de choses.

Faut-il pour autant oublier les raisons externes qui prévalent toujours et qui ont certainement joué un rôle plus néfaste, à savoir, et pour l'essentiel, l'aliénation culturelle et la dose de violence qu'elle renferme? Tout d'abord, la culture dominante exerce une fascination paradoxale forcément conflictuelle. En effet, le processus de décolonisation constitue un phénomène souvent générateur de violence. Et comme la dernière colonie, la Namibie, n'a acquis son indépendance que le 11 novembre 1989, il est clair que le processus d'auto-entretien de la violence s'est prolongé pendant plus d'un quart de siècle et se poursuit, mû par des lois d'une dynamique encore méconnue. Notons aussi que l'Afrique, longtemps maintenue avec le statut de producteurs de matières premières, a été le jouet, voire la victime, des fluctuations du prix de celles-ci.

Les efforts d'industrialisation menés par ces Etats liés aux avatars des marchés mondiaux des produits de base, ont débouché sur un endettement tragique des pays intéressés qui n'a même pas épargné ceux d'entre eux qui se trouvaient privilégiés par des ressources pétrolières. Il n'y a rien, dans tous ces faits, qui prédispose à la non-violence. La conséquence en a été un marasme économique généralisé et une pauvreté qui ne l'est pas moins pour ne pas dire absolue. De même, fruit de la colonisation, nos pays ont hérité des structures politiques et économiques du colonisateur, pour l'essentiel inadaptées, d'où les grands déséquilibres dommageables pour la stabilité de l'Etat et le développement. Enfin, la guerre froide, dont notre continent a été un enjeu, a aussi constitué un handicap particulièrement lourd pour l'Afrique en devenir. Lénine disait : «Qui tient l'Afrique tient l'Europe». L'URSS n'a épargné aucun effort pour «tenir» l'Afrique et les Etats-Unis pour la contrecarrer. Est-ce assez? Est-ce fini? L'aube d'un jour sinistre blanchit l'horizon de l'Orient. Sous de tels rapports, quelles que soient la nature et l'intensité des aides, il n'y a aucune chance pour l'Afrique.

## L'EUROPE DEPUIS 1987

Face à cela, et dans le même temps, l'Europe, les Amériques, l'Asie transcendent leur crise involutive grâce à une parfaite maîtrise de la Science et de la Technologie.

Une révolution s'est accomplie depuis presque dix ans sur le continent européen avec l'éclatement de l'empire constitué après la seconde guerre mondiale par l'URSS, consacrant la fin de la division entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est d'une part et, de l'autre, le passage des pays d'Europe centrale et de l'Est à l'économie de marché et à la démocratie ; les changements intervenus en Russie et dans la Communauté des Etats indépendants interpellent l'Occident et notamment l'Europe occidentale et sollicitent un réel soutien : l'entreprise est gigantesque.

Cette double tendance qui exige une aide considérable de la part des pays européens a provoqué en Europe occidentale la marginalisation de l'Afrique et une désaffection à son égard. Toutefois, au regard de l'analyse faite, cette Afrique marginalisée, délaissée, est une Afrique aliénée. Nous la récusons. Ce n'est pas l'Afrique africaine. Il nous faut rompre avec elle pour la faire renaître, grâce à la créativité adaptée à notre propre vision du monde et à la technologie appropriée.

Les crises sont le propre de l'homme dans son évolution et elles ont été surmontées. En effet, jour après jour, les hommes n'ont cessé de réparer leurs propres destructions. Telle est pour l'Afrique la raison la plus légitime d'espérer, même si le progrès matériel accélère les tensions et en étend le champ et les dégâts. Il nous faut y répondre avec rapidité et en utilisant les outils performants de la Science et de la Technologie.

Mais il est aussi d'autres raisons plus subjectives qui, depuis longtemps, unissent l'Afrique à l'Europe :

- Le passé commun et la solidarité qui en est la conséquence ;
- Les enjeux politiques et économiques, susceptibles de faire de l'Afrique, dans le cadre de notre vision, outre le réservoir de matières premières, un réel marché pour produits industriels et un bouclier pour une stratégie plus significative que jamais contre l'expansion de l'intégrisme dont le lit est précisément la misère contre laquelle nous nous armions désormais.

Qui plus est, l'Afrique, si déchirée soit-elle (le Rwanda et le Burundi en sont une preuve) se redresse peu à peu :

- La démocratie s'y restaure difficilement, lentement mais réellement, et je suis fier de l'effort que mon pays assure dans ce domaine et dans la compréhension complice ;
- Plus d'un de nos Etats se place dans la voie d'un nouveau départ économique et le miracle sud-africain s'avère plein de promesses pour le continent noir.

Excellences, Mesdames et Messieurs, Chers invités,

Nous venons de poser notre problème, nous appuyant sur la réalité concrète du monde et dès lors, il nous semble que l'ordre mondial nouveau devrait s'ordonner autour des solutions à la crise de société que nous venons de stigmatiser.

Trois solutions s'offrent d'emblée, et nous les présenterons d'abord sous forme de remarques préalables à un nouvel ordre impliquant l'Afrique.

La première de ces remarques, sur laquelle tout le monde s'accorde, est que l'Afrique a un problème. Même si l'on peut avoir des divergences sur la nature du problème ou, plutôt, sur son ordre de priorité dans l'ensemble de nos préoccupations. Toutefois, la plus immédiate est, quant à moi, que les Africains doivent renouer avec la créativité étouffée par les cultures dominantes (colonisation), anéantie par notre expérience marxiste-léniniste, et retrouver ainsi une structure intellectuelle qui leur permette d'appréhender leurs problèmes spécifiques et d'y apporter des solutions elles-mêmes spécifiques.

Deux exemples illustrent à souhait la faiblesse de notre système intellectuel et nos exigences à cet égard. L'un porte sur la nature de notre système judiciaire dans la gestion, la prévention et le règlement des conflits. Le second sur l'assistance humanitaire et l'espace d'activité illimité souhaité pour les ONG.

S'agissant du système judiciaire dans nos Etats, hérité de la colonisation, nous nous devons de reconnaître qu'il n'était qu'un porteur de droit parmi tant d'autres ; son rôle est aussi de rechercher à assurer un minimum de cohérence. En gérant la pluralité des systèmes judiciaires qui caractérise les nations émergentes à partir d'une mosaïque d'ethnies, le système occidental s'est marginalisé en voulant s'appliquer sous les tropiques. La conséquence en est que la société de droit (le droit n'étant qu'une suite d'arbitrages sociaux) est en recul en Afrique et, avec elle, l'espoir d'un développement de l'Afrique à court terme qui s'évanouit. En effet, il n'est de développement que dans une société de liberté, une société où l'individu est libre d'entreprendre, de créer

et d'innover, l'Etat garantissant un environnement stable et de sécurité. Le juge peut devenir un juge référent, pédagogue des droits et des libertés, traitant des dysfonctionnements sociaux de masse, assumant la pluralité des systèmes judiciaires, assurant la cohérence autour d'un corpus de valeurs fondamentales de la société ou les déléguant à des instances de médiation et de régulation existant dans ladite société.

Nous sommes loin dans ce cas des modèles qui nous sont proposés, qui ne peuvent traiter des conflits que quand ils deviennent violents, par la mise en place de systèmes d'alerte et l'envoi de troupes. L'Afrique, tournant le dos à la société de droit, se fige ainsi dans une société d'ordre (assurant les beaux jours du marxisme-léninisme) pour perpétuer le sous-développement.

Le deuxième exemple que je vous donnerai nous vient de l'économie.

Au cours de ces trente dernières années, la science économique a été appelée à trouver une solution au problème de la satisfaction des besoins dans les marchés saturés. Elle a fini, étant soumise à l'obligation de résultats dans ce climat de compétitivité, à s'installer dans de nouveaux paradigmes. Ainsi certaines notions, comme celles de biens d'incitation, encore en usage dans les années cinquante, ont disparu du concept économique, alors qu'ils deviennent essentiels pour un pays comme le Congo et peut-être aussi pour tant d'autres.

Aujourd'hui, la satisfaction des besoins de base des populations africaines (logement, santé, alimentation, eau potable, ...) est simplement sortie du champ économique. Les nouveaux paradigmes qui conditionnent le discours économique ne permettent plus de mobiliser des ressources pour ces marchés devenus non solvables. C'est ainsi que tout un continent est en train de glisser dans l'espace de l'humanitaire et des ONG pour la satisfaction des besoins fondamentaux. Nos économistes en Afrique contribuent à renforcer cette tendance parce qu'ils utilisent les mêmes instruments que les économistes des pays développés. Il est grand temps que l'on accorde à la notion de *capacity building* toute l'attention qui lui est due. Le Congo, pour sa part, avec ses faibles moyens, a initié depuis deux ans l'Institut Panafricain de Management et de l'Innovation, afin d'aider le continent à s'approprier des méthodes et outils nécessaires à la prise en charge de son destin.

Ma deuxième remarque concerne la gestion du monde dans le contexte actuel d'économie globale.

L'interdépendance croissante des économies et la globalisation de secteurs entiers de l'activité humaine et même des infrastructures (télé-

communications) à l'échelle du monde entier posent la question de la régulation dans un système d'Etats-nations de plus en plus vulnérables face à des entreprises globales sans responsabilités, autres que d'être compétitives.

Comment s'ajuster dans ce contexte aux évolutions et aux besoins actuels et futurs de l'ensemble de la population du monde sans retomber dans de grands conflits mondiaux? La diplomatie positive, telle que pratiquée actuellement par les Etats-nations, est à la gestion du monde ce que l'administration du marché fut à l'économie dans les pays communistes. Quand on s'apercevra de la nécessité d'opérer des ajustements, il sera trop tard pour les mettre en œuvre. Seul un système de direction coopérative est en mesure de s'ajuster aux évolutions et aux besoins actuels et futurs d'un monde dont l'interdépendance ne cessera de croître.

La direction coopérative des affaires du monde suppose une nouvelle politique de coopération, qui n'est certes pas la coopération décentralisée qui tient plutôt de la logique d'élargir l'espace d'activité des ONG, mais appelle à une nouvelle coopération à définir ensemble. A cet effet, je suggère qu'un groupe de réflexion africain se penche sur le sujet pour déterminer comment l'Afrique peut participer à cette direction coopérative des affaires du monde.

Toutefois, avant d'en arriver là, un certain nombre d'étapes doivent être franchies, préalables et soutiens à toute coopération bénéfique avec tous les partenaires concernés.

La première des étapes relèverait d'une sorte d'audit, ou mieux, d'état de la question sur la situation de l'Afrique. Il s'agirait en fait d'aider l'Afrique à organiser une réflexion, s'appuyant sur une analyse profonde et objective, pour lui faire bénéficier de l'expérience de la Coopération multilatérale et des avantages comparatifs en matière d'expertise internationale, de formation, de management, pour un pouvoir culturel unificateur et un pouvoir économique mobilisateur, garants de la paix et du développement.

En effet, nombreux sont ceux d'entre nous qui pensent que certaines réformes s'imposent en Afrique :

- Pour promouvoir des solutions novatrices à suggérer aux systèmes des Nations Unies et notamment aux Institutions de Bretton-Woods et autres structures de coopération multilatérale (FED) ou bilatérale (FAC) ;
- Pour amener l'Afrique à restructurer avantageusement sa lourde dette et à réajuster en conséquence ses stratégies de développement.

L'UNESCO par son caractère interne pluridisciplinaire, les institutions CEE/ ACP en raison de leur vocation tournée résolument depuis plusieurs décennies vers le soutien des pays africains, pourraient fort utilement aider à organiser et à bâtir ladite réflexion.

La seconde étape consisterait à aider l'Afrique à renouer avec la créativité (*capacity building*) et contribuer à la mobilisation de l'ingéniosité humaine grâce à la formation des Managers, notamment dans les domaines de la Science et de la Technologie.

Il s'agit de revoir fondamentalement l'espace universitaire africain pour favoriser les intégrations sous-régionales, soutenir les instituts ou facultés d'excellence en privilégiant les filières d'apprentissage afin de faciliter l'adéquation formation-emplois et limiter la prolifération coûteuse d'institutions nationales.

Une autre étape de coopération, prenant en relais ce qu'il convient d'appeler «Coopération décentralisée» en lui donnant un contour plus rigoureux, consisterait à développer l'espace de solidarité qu'est la nation : celle que l'on construit grâce à l'ingéniosité des communautés exploitant la même niche écologique et non celle qui est donnée par l'histoire.

L'objectif est ici de tout mettre en œuvre pour assurer, non seulement le bien-être, ou le mieux-être des populations, mais aussi la solidarité qui, seule, permet de se comprendre, ou tout au moins sentir en quoi la culture de l'autre est porteuse de vie.

C'est probablement une des tâches les plus importantes de notre temps, car ce n'est pas seulement supprimer un obstacle, c'est transformer en médiation ce qui risquait d'être une résistance. Les méfiances ainsi désarmées, la vision du monde de l'autre peut, du même coup, être acceptée.

Rien de tel alors pour effectuer des projets communs de recherche grâce à des équipes elles-mêmes communes : creuset d'une nouvelle forme de collaboration et foyer d'une sorte d'universalité.

## DISCUSSION

L'exposé du Président de la République du Congo, M. Lissouba, offre une réflexion sur le passé et l'avenir de la coopération entre l'Europe occidentale et l'Afrique subsaharienne. Trois solutions sont envisagées pour pallier la crise actuelle en Afrique.

Ont pris part au débat qui a suivi : MM. L. Biffot, A. Cahen, M. E. Crouzet, Président de l'Académie des Sciences d'Outre-Mer, M. Levallois, M. G. Mangin,

Secrétaire perpétuel de l'Académie des Sciences d'Outre-Mer, M. A. Saintraint, Mme Y. Verhasselt, Secrétaire perpétuelle de l'Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer, et M. P. Lissouba, Président de la République du Congo.

**A. Cahen.** — Monsieur le Président, merci beaucoup pour cette analyse approfondie et plus encore pour ces propositions. Je crois que, devant un tel auditoire, vous avez semé la bonne graine dans du terreau fertile.

**G. Mangin.** — Monsieur le Président de la République, j'ai été très intéressé par votre exposé, mais surtout par un sujet que, je crois, jamais un chef d'Etat africain n'a abordé avant vous, en tout cas de cette manière, et qui est celui de la Justice. Je suis moi-même un ancien magistrat de la France d'Outre-mer et j'ai beaucoup étudié depuis l'Indépendance et avant le fonctionnement de la Justice en Afrique. Je ne dirai pas qu'actuellement la Justice ne fonctionne pas, mais elle fonctionne très mal en Afrique. On ne peut pas dire que, sur ce point, ce soit véritablement un Etat de droit. Or, comme vous l'avez souligné, c'est peut-être parce que justement on n'a pas adapté cette justice à ce qui correspond à l'Afrique. Peut-être que nos Académies, l'Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer de Belgique et celle de Paris, pourraient vous apporter une aide dans la recherche d'une solution. Ce que nous avons est quelque chose sur quoi l'on ne s'attarde pas assez. Je suis frappé de voir que, malgré qu'en Afrique vous ayez des juristes remarquables, des avocats, des magistrats, des professeurs de droit, on n'étudie pas le droit en Afrique. Or, on ne peut pas faire une législation digne de ce nom en Afrique en se contentant de calquer nos législations métropolitaines. Il n'y a pas d'impérialisme juridique, car ce ne sont ni les Français ni les Belges qui demandent à ce que l'on étende la première loi qui est praticable en France, mais souvent les Africains qui le demandent. A mon sens, ceux-ci ne s'intéressent pas suffisamment à leur histoire, et je pense que nous pouvons vous aider dans ce domaine car, d'abord, nous disposons dans nos Académies respectives d'une documentation très riche. Par exemple, l'Académie belge connaît parfaitement le droit coutumier du Zaïre et notre Académie possède une bibliothèque extrêmement riche aussi sur tous les droits africains anciens. Et puis, nous avons également des hommes ou des femmes qui connaissent ces questions et qui sont prêts à vous aider. Alors, je pense que nos Confrères de Belgique seront d'accord avec moi pour vous dire que nos Académies pourraient répondre à vos questions si vous le jugez utile.

**P. Lissouba.** — Je le juge utile, Monsieur le Secrétaire perpétuel, je juge utile cette quête, cette offre, et si j'ai été amené à parler d'une question qui est loin d'être de mon ressort, c'est simplement parce que j'y ai été confronté et parce qu'une mauvaise réflexion juridique a conduit mon peuple, notre pays, au bord de l'abîme, et nous le déplorons. C'est pour cette raison que j'ai été amené à regarder d'un peu plus près ce qu'était la justice et que j'ai



porté ce témoignage peut-être un peu dur, un peu féroce, mais je crois qu'il s'impose.

Nous allons prendre un seul exemple, très simple, de la manière dont, non pas la justice opère dans mon pays, mais dont l'emploi d'un mot, qui pourtant est le soutien et le soubassement d'un Etat de droit, peut tout faire basculer en un cauchemar. La notion de vote : pour voter, à un moment donné vous vous trouvez à deux. En Afrique ceci n'existe pas ou tout au moins dans l'Afrique traditionnelle. Nous avons maintenant, à travers les juridictions apprises à l'école, le vote qui est le pilier, le fondement même de la démocratie. Vous passez devant les auditeurs, vous faites votre propagande, vous y revenez, à la fin vous vous retrouvez à deux, on vote et deux camps se présentent : les pour, les contre. Celui qui gagne, gagne. Jusque là, c'est parfait ! Mais il se trouve que celui qui perd ne veut pas perdre parce qu'il estime que l'autre a triché, que le soutien a été falsifié. Vous voyez donc bien que l'élément, qui est pourtant la démocratie, le support de la démocratie, devient un élément de violence. Voyez Savibi, depuis près de quatorze ans, il s'est battu pour l'indépendance de son pays, combat qui faisait à peu près deux cents morts par jour, aujourd'hui nous en sommes à mille morts par jour parce que Monsieur a contesté. Et pourtant toute l'intelligentsia internationale, tous les juristes, tout le monde a convenu qu'il y a bien eu une élection absolument normale. Mais le principe même de la notion de vote ordonne aux traditions : la notion de vote n'existait pas, les sages se regroupaient, se concertaient entre eux, désignaient l'un d'entre eux ou de la population, celui-là sortait, était élu, personne contre, personne pour, telle était l'essence de notre démocratie.

Je voulais vous donner cet exemple parce qu'il est cruel. Un pilier de la démocratie d'un Etat de droit devient pour nous, à certains égards, l'élément de la discorde, de la violence et du désastre. Je vous ai cité Savibi, j'aurais pu citer Sassoungué So chez moi, ou tant d'autres pays, le Rwanda, le Burundi, et que sais-je encore ! Voilà donc pourquoi je dis que nous avons besoin d'un concours pour approfondir et étendre nos propres idées, n'est-ce pas la notion même de démocratie ? Tout ceci mérite réflexion ; j'ai essayé de l'initier dans mon pays. Le Ministre des Affaires étrangères, qui est en face de vous, peut en attester ; il est un de ceux que j'ai chargé de cette réflexion. Vous avez des offres, alors arrangez-vous pour prendre attache, pour faire en sorte qu'on puisse vous soutenir intellectuellement, mais surtout historiquement, à partir des faits tels que nous avons chez nous et qui sont, j'en suis sûr, déjà oubliés. Merci beaucoup, en tout cas, pour la proposition.

**M. Levallois.** — Excellence, je suis l'ancien président de l'ORSTOM ; j'ai eu le grand honneur de travailler avec le Congo et j'ai été très impressionné par le fait que vous avez fait référence très souvent à la science et à la technologie. Vous avez, tout au long de votre exposé si passionnant, souligné la nécessité pour l'Afrique de maîtriser la science et la technologie. Cela n'est

pas une surprise pour tous ceux qui vous connaissent car vous êtes resté au fond de vous-même chercheur et biologiste, mais c'est probablement une surprise pour un certain nombre de personnes. Je crois qu'il est tout à fait important que nous puissions ici, parmi les milieux qui s'intéressent à l'Afrique, qui définissent la coopération pour les années à venir, attirer l'attention sur le fait que les besoins, les drames actuels qui nécessitent, par exemple, des interventions d'urgence à court terme, enfin tout ce que l'on appelle grossièrement l'humanitaire, ne doivent pas faire oublier une dimension fondamentale qui est celle de permettre à l'Afrique de maîtriser seule sa connaissance d'elle-même et de son milieu. Jusqu'à présent, la coopération scientifique a souvent été conçue comme une aide, un appui à des projets visant à une plus grande efficacité ; c'est une sorte de coopération scientifique très instrumentale, vous le savez bien. Aussi, la question que je me permets de vous poser est la suivante : est-ce qu'il ne faut pas maintenant que nous puissions, vous responsables africains et nous vos partenaires, si j'ose dire en Europe et *vice versa*, attirer l'attention sur le fait que l'un des nouveaux aspects de la coopération à reconstruire — tout le monde est d'accord sur ce diagnostic — devra avoir comme objectif la capacité de bâtir un véritable partenariat scientifique afin que les pays du Sud ne soient plus seulement des clones de la science ou des chercheurs du Nord, mais bien des scientifiques avec lesquels nous parlerons le même langage, qui auront leurs propres priorités, leur propre approche des problèmes. Je crois que l'enjeu est tout à fait fondamental car — nous le sentons actuellement en Europe — la «grande science» dominée par la science américaine se désintéresse totalement de cette science du Sud qui prend en compte les connaissances sur le milieu qui n'est pas le même qu'en Europe : milieu physique, milieu biologique et des sociétés. Et ce que vous venez de dire sur le droit des systèmes judiciaires en est une magnifique application. A ne pas vouloir connaître, à vouloir ignorer les systèmes judiciaires du Sud, on a pris ceux du Nord, et c'est la catastrophe. Donc, je crois qu'il y a une véritable croisade aujourd'hui à reprendre, au moment où nos pays redéfinissent une coopération, pour peut-être remettre en priorité ou parmi les priorités, une coopération scientifique qui soit une coopération de partenariat et non pas une coopération basée simplement sur des transferts de technologie ou des transferts scientifiques.

Voilà la question, Monsieur le Président de la République, si vous pensez que ce doit en être une, que je me permets de vous poser.

**P. Lissouba.** — Ce ne peut pas être une question, c'est une affirmation, c'est une nécessité, une exigence absolue. Comme nous ne pouvons pas faire du long terme, nous ne pourrions absolument rien prévoir. De toute façon, le savoir est un pouvoir. Il faut bien sûr pouvoir pour maîtriser, pouvoir pour prévenir mais également pouvoir prévoir. Nous ne pouvons pas avancer dans nos sociétés si nous ne sommes plus capables de prévoir, de bâtir par

anticipation, etc. Nous ne pouvons pas vivre au jour le jour. Et c'est une nécessité absolue. Comme l'a dit notre hôte, je soutiens qu'il s'agit de quelques propositions qui sont à votre disposition et que j'aimerais voir évoluer ; il n'y en a que trois, vous l'avez constaté, et ce que vous venez de dire en est une. Il y a les aspects juridiques, les aspects scientifiques, etc., et il y a ce forum, cette réflexion que nous demandons à voir se tenir par la CEE et l'UNESCO. Je vous assure qu'il s'agit là d'un point fondamental si l'on veut aller un peu plus loin et créer une humanité qui soit un peu plus humaine.

**E. Crouzet.** — Monsieur le Président, en qualité de Président de l'Académie des Sciences d'Outre-Mer française et plutôt par ma formation de pourvoyeur d'équipement public, je considère que tous les programmes d'aides diverses qui ont été apportées jusqu'à présent, repris sous le terme générique de l'outre-mer, ont été des échecs. Ils ont été des échecs parce que tous avaient pour hypothèse que ce qui était bon pour les pays occidentaux et les U.S.A. serait bon pour le reste du monde. Et cela fut une erreur considérable, d'autant plus que le choix des investissements était la plupart du temps politiquement public, était fait suivant des règles strictes, économiques. J'accuse en particulier les thèses qui ont été mises en avant par la Banque mondiale de la rentabilité du terme. Je considère que, de toute manière, les aides au développement doivent être très diversifiées, qu'il s'agisse des divers pays ou des diverses sortes d'investissement. Je sais bien que les grands investissements publics doivent répondre à certains critères, mais je sais surtout que tous les éléments qui pénètrent en profondeur l'ensemble des populations doivent être directement liés aux civilisations internes de ces pays et de leurs règles de vie. C'est d'ailleurs vrai pour nous aussi, car nos populations européennes n'ont pas réagi de façon identique au progrès. La conduite des Allemands et celle des Français vis-à-vis de l'économie moderne sont essentiellement différentes parce que ce sont des pays différents, aux traditions différentes. Je pense que tous les programmes d'aide doivent désormais être établis en fonction des coutumes et des personnalités de ces pays et ne plus être imposés mais discutés pays par pays, ainsi que les modalités de l'aide, qu'il s'agisse de grands investissements publics ou du bien-être général des populations et de leurs accoutumés. Je suis persuadé, fort d'une expérience de soixante ans, qu'il faut nécessairement concevoir l'aide au développement en complète collaboration avec l'ensemble des populations d'outre-mer.

**P. Lissouba.** — Croyez, Monsieur le Président, que j'ai très peu de choses à dire, sinon à affirmer, à soutenir le plus vigoureusement possible que je ne saurais justifier l'existence du Nègre par la nécessité d'assurer la diversité biologique. Je pense que l'Africain que je suis et tant d'autres dans leur diversité peuvent apporter une contribution positive au monde, quel que soit le domaine scientifique, culturel. La démocratie, par exemple, peut apporter également un certain nombre d'éléments qui peuvent contribuer à aider le monde, à sou-

tenir notre monde. Donc, prendre en compte ce qu'ils sont, ce qu'ils ont fait, leur vision est pour nous essentielle, comme vous venez de le souligner.

**Y. Verhasselt.** — Monsieur le Président, je voudrais rejoindre les propos qui ont été tenus par les orateurs précédents et, en particulier, par mon collègue et confrère de l'Académie des Sciences d'Outre-Mer de Paris en ce sens qu'effectivement nous disposons dans nos Académies d'un potentiel important de compétences. M. Mangin a cité la spécialisation en droit coutumier africain. Je crois que le dialogue que nous avons en ce moment est une excellente opportunité pour essayer d'utiliser davantage ces connaissances, les résultats de ces richesses scientifiques, et d'encourager une multidisciplinarité, orientée sur une base très large, menant à une vraie coopération, à un partenariat. Je voudrais plaider ici pour le renforcement du dialogue avec les décideurs et du potentiel de connaissance mis à disposition.

**P. Lissouba.** — C'est comme cela, Madame, que personnellement je l'entends. Quand j'ai commencé mes études universitaires, il y a bien longtemps déjà, l'un des éléments-clés était que la science était amoral. Autrement dit, nous pouvions allègrement travailler sur la bombe atomique sans besoin de rendre compte à qui que ce soit. Elle est absolument hors de tout. Et vous avez prononcé un mot qui est très intéressant, très important, celui de décideur. Prendre attache, écouter avec les décideurs, comme l'inverse, est absolument fondamental : que le décideur aujourd'hui puisse, lui aussi, écouter le scientifique. Cela est très important, faute de quoi il ne saura même pas définir ce qu'est le développement, ce qu'est le bien-être, mais c'est une forme d'action que seul le dialogue peut permettre de déterminer entre ceux qui décident et ceux qui ont la charge de créer le développement, créer les biens. Cette dimension dialogue-décideur-homme de science est fondamentale.

**L. Biffot.** — Monsieur le Président de la République, vous représentez l'Afrique. Sur le plan intellectuel, vous êtes un savant et vous auriez pu être notre premier Prix Nobel. Vous êtes un homme politique de classe internationale et en cela l'Afrique est fière. J'ai une seule invitation à l'adresse de la presse internationale et d'une « certaine presse ». Pour critiquer des individus de votre niveau, il faut avant tout être de votre niveau, Monsieur le Président, sinon ce que l'on raconte risque d'être du bla-bla. Je conseille donc à la presse de se recycler avant de critiquer des personnalités telles que vous.

**P. Lissouba.** — Monsieur le Recteur Laurent Biffot, qui vient de parler, est un collègue et ami de longue date, mais je suis personnellement gêné et mérite difficilement des propos si laudatifs. C'est exact ce qu'un proverbe africain dit : « C'est sur l'arbre qui porte des fruits que l'on envoie des cailloux et l'on passe à côté des arbres stériles en haussant les épaules ». Alors que dire, sinon que je porte quelques fruits et que ce n'est pas de ma faute. Il faut bien que je les porte pour nourrir. Aussi, que je reçoive quelques coups,

que j'en reçoive tant d'autres, l'essentiel pour moi est de comprendre que, passé son chemin, il faut faire ce qu'on doit et ce que l'on peut, sans plus. Je ne ferai même pas de procès contre ceux-là. C'est vous qui devez le faire, ce procès, c'est cette assistance qui devrait peut-être nous aider à soutenir ceux-là, à faire que l'on puisse apprendre à se dominer. J'ai parlé hier assez longuement au dîner que son Excellence nous a offert ; je me suis livré un peu plus que de raison, alors je ne peux pas le faire ici. L'auditoire est fatigué, nous l'avons fait trop attendre, et je vous remercie de l'inviter mais je crois qu'elle n'est pas à mon endroit. Elle s'adresse à toute l'assistance, aux hommes de bonne volonté, mais surtout à ceux qui tiennent les hauteurs, l'assistance qui est ici autour de nous : les académiciens, les scientifiques. Voilà ceux à qui ce message s'adresse, c'est à eux de nous aider.

**A. Saintraint.** — Excellence, je dois vous dire que j'ai été profondément impressionné par votre sagesse. La source du droit en Afrique, c'est la sagesse des lieux, ce sont les proverbes, et Dieu sait si, chez les Bacombos, les proverbes ont joué un rôle extrêmement important. Il y a là tout un capital qui risque de disparaître, et je crois que notre rôle est peut-être de rassembler tout ce qui a été déjà écrit, ce qui existe encore et ce qui doit pouvoir être réuni. Ce qui m'a également frappé dans votre exposé, c'est la dimension planétaire, la dimension mondiale que vous donnez à la fois à l'Afrique et à l'Europe. Je crois que le rôle de l'Europe, qui doit être une Europe ouverte et généreuse, n'est pas, comme on l'a dit, de remettre la coopération à plat, mais peut-être de la repenser, de la réajuster et de la réorienter. Je crois que tout le concept des anciens EMA, le concept des accords de Lomé, doit être profondément repensé et que du pré carré élargi, on doit arriver à une vision d'une solidarité planétaire et mondiale. L'Asie n'a pas réglé tous ses problèmes, le Bangladesh vit dans des situations dramatiques, les pays d'Amérique latine et les Caraïbes se trouvent dans des situations impossibles, et je crois que le poids de certaines visions de certains organismes internationaux peut être profondément modifié. Que ce soit le Fonds Monétaire International, que ce soit la Banque mondiale, que ce soit le concept de la rentabilité économique, celle qui prévaut vu la résurgence quasi magique de cette loi du marché, tout cela doit être remplacé par une vision de rentabilité sociale pour les occupants de notre planète, pour tous les êtres humains. Il n'y aura jamais de rentabilité économique à faire de la forêt dans le désert. Il n'y a pas de possibilité d'améliorer la situation en Afrique si l'on se base sur ce genre de critères. Je crois qu'on doit avoir comme perspective des critères de rentabilité sociale et cela nécessite beaucoup de générosité. Je crois que le dilemme qui nous est posé, «Pays de l'Est-Afrique», est un beau dilemme parce qu'on se trouve dans une situation quelque peu absurde : les budgets de coopération qui vont en diminuant chez la plupart des donateurs sont, non pas mal utilisés, mais plutôt pas du tout utilisés. S'ils ne sont pas utilisés, c'est parce qu'il y a un manque

de dialogue, un manque de capacité, une pesanteur, une lourdeur qui font que le concept de l'aide bilatérale et le concept de l'aide tel qu'il a été conçu par la Communauté économique européenne est entièrement dépassé et doit être revu dans une vision beaucoup plus large, c'est-à-dire une vision planétaire où à la fois la voix de l'Europe, une vraie Europe ouverte et généreuse, et celle d'une Afrique capable de s'unir, doivent pouvoir se faire entendre dans les grandes enceintes internationales d'une manière concrète, pratique et opérationnelle.

**P. Lissouba.** — C'est vrai que l'un des éléments que j'ai personnellement soutenu par mon propos ici, c'est la solidarité. Non pas une solidarité béate, mais une solidarité au niveau international. C'est une solidarité active parce que c'est en travaillant en commun que l'on apprend à se connaître, à se dominer, que l'on apprend à apprécier l'autre. Cela est très important et, je pense l'avoir dit vers la fin de mon propos, permet de transformer certains obstacles en synergie. Car ce sont les chocs interculturels qui conduisent à tous les désordres qui nous habitent aujourd'hui. On parle d'intégrisme et on en parle de moins en moins parce qu'on en a peur, parce qu'on en a honte ; pourtant ce n'est rien d'autre qu'un choc de société. Nous sommes à la veille d'une conflagration mondiale parce qu'il y a des sociétés qui pensent que les sociétés dominantes vont les faire disparaître. Que faire ? S'organiser, s'armer pour essayer de vivre, de survivre, et ainsi de suite. Je crois que, pour les rassurer, il n'y a rien de tel qu'un dialogue pour qu'elles soient avec vous, pour qu'elles puissent continuer leur vie, mais à la condition de respecter certaines règles simples. Donc, la notion de solidarité me semble essentielle. Je crois que tous les autres intervenants l'ont dit et les scientifiques le soutiennent. Si vous-même déjà, si les académiciens ici à leur niveau peuvent faire en sorte que ce message soit véhiculé — et il n'y a pas de meilleur véhicule d'une culture qu'une autre culture —, je crois que nous aurons gagné. Je regrette simplement que Monsieur Santer qui était prévu à ces assises ne soit pas là pour nous entendre, mais j'espère simplement que le peu de médias qui sont ici feront le nécessaire pour que notre message lui parvienne ; en tout cas, personnellement je n'y manquerai pas.

**A. Cahen.** — Monsieur le Président, les nombreuses questions, et toutes approfondies, qui vous ont été posées prouvent tout l'intérêt que votre propos a suscité, toutes les réactions qu'il a appelées et tout l'impact qu'il aura. Merci beaucoup.







