

La diplomatie algérienne, la nostalgie d'une gloire perdue

Amina MERNACHE*

Laboratoire OBM (Obligations, Biens, Marchés).

UPEC-Université de Paris-Est Créteil.

Les principes fondamentaux de la politique extérieure algérienne ont été déterminés à la veille de l'indépendance par le Programme de Tripoli¹. La lutte contre le colonialisme, l'impérialisme et le soutien des mouvements de libération constituaient les valeurs fondamentales et constantes de la diplomatie algérienne. Après l'indépendance (1962), la Charte d'Alger adoptée au congrès du FLN en 1964 réaffirme les valeurs du programme de Tripoli. Quant à la Charte nationale adoptée par référendum en 1976, elle renforce le corpus doctrinal de la diplomatie algérienne par l'intégration du principe de non-alignement et de la nécessité de la coexistence pacifique entre les nations.

La doctrine algérienne des relations internationales a été glosée et analysée dans d'autres documents à portée essentiellement internationale. Le mémoire présenté en 1974 lors de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations-Unies et le document final du Sommet de l'OPEP organisé par l'Algérie en 1974 présentaient une synthèse remarquable des propositions algériennes relatives à l'instauration d'un nouvel ordre économique international. L'identification aisée des principes *guides* de la politique extérieure algérienne est l'un des éléments qui affirmaient sa cohérence et qui ont fait sa force.

* Doctorant en droit économique à l'université de Paris-Est Créteil. Diplômée en droit, titulaire d'un DEA en droit privé et public des affaires à l'université Paris-Est Créteil et d'une maîtrise en droit international de l'université Paris 2-Panthéon Assas, l'auteur s'intéresse aux modalités d'action économiques des pays exportateurs du pétrole à l'étude des mécanismes juridiques et institutionnels des fonds souverains.

¹ En mai 1962, le Gouvernement Provisoire de la République Algérienne se réunit à Tripoli, il esquisse l'orientation politique économique et sociale du futur Etat algérien.

L'insertion anticipée de la diplomatie algérienne dans les relations internationales avant même son l'indépendance lui a permis de maîtriser les mécanismes d'action diplomatique. Dans sa quête de succès diplomatiques qui caractérisa la présidence de Boumediene (de 1962 à 1978), la diplomatie algérienne s'est mobilisée dans un premier temps pour confirmer sa souveraineté économique face à l'ex-puissance coloniale.

Dans un second temps, elle a converti sa vision des relations internationales en doctrine de pays du Tiers-monde. Le mouvement des non-alignés était le champ de prédilection de la diplomatie algérienne, son militantisme réformiste et novateur avait permis un certain rééquilibrage des forces dans les relations internationales.

Le début de la présidence suivante (Chadli Bendjedid ; 1979-1992) bénéficia de la force d'action et des succès des années antérieures. Ainsi, la diplomatie algérienne mit à profit les expériences et les réseaux de la période Boumediene et joua un rôle important dans certaines médiations internationales.

Cependant, les transformations internes de l'Algérie conjuguées aux évolutions internationales ont considérablement amoindri son action extérieure. La phase qui suit les émeutes d'octobre 1988 ont vu l'enlisement du pays dans une crise politique, économique et sociale d'une extrême gravité et révéla l'effacement graduel de l'Algérie de la scène internationale.

La fin de la décennie 1990 marquée par l'arrivée de Abdelaziz Bouteflika à la tête de l'Etat annonce la réinsertion progressive de la diplomatie algérienne sur la scène internationale. Cependant, la politique extérieure algérienne peine à produire une action internationale significative dans un contexte régional et international en forte évolution.

Les préalables à une diplomatie active et militante

L'émergence du « *fait algérien* » sur la scène internationale (Grimaud, 1984, 529) a précédé de plusieurs années l'avènement d'un Etat souverain. Pour contrecarrer la thèse française qui considérait le problème algérien comme une affaire interne, le Front de Libération Nationale (FLN) a assuré à son action armée une audience internationale.

La Proclamation du 1^{er} novembre 1954 qui a déclenché la guerre de libération dispose : « Le Front de Libération Nationale aura deux tâches à mener de front et simultanément : une action intérieure tant sur le plan politique que sur le plan de l'action propre, et une action extérieure en vue de faire du problème algérien une réalité pour le monde entier avec l'appui de tous nos alliés naturels ».

Dans la mesure où les organisations internationales sont un lieu privilégié de l'action diplomatique des Etats qui profitent de ses instances pour défendre non seulement leur intérêts mais aussi pour tenter de faire prévaloir leur conception de la vie internationale, formuler des messages, élaborer des stratégies, le FLN a inscrit son combat dans une dimension régionale et internationale.

La Proclamation du 1^{er} novembre 1954, souligne que son but demeure « l'indépendance nationale dans le cadre nord-africain » [...] « la réalisation de l'unité nord-africaine dans son cadre naturel arabo-musulman » (A. Mahiou, 1982, 128), en outre elle situe l'action du FLN dans le cadre de la Charte des Nations-Unies. Ainsi la dimension internationale est non seulement prise en compte mais elle est perçue au travers des organisations internationales existantes (ONU et la Ligue des Etats arabes) ou qu'il faut créer dans un cadre nord-africain.

En 1956, lors du Congrès de la Soummam où fut élaborée la première plate-forme doctrinale du FLN, une stratégie internationale a été définie et les grandes lignes d'une position vis-à-vis des organisations internationales ont été précisées. Etant donné que la stratégie française visait à faire du problème algérien une affaire strictement intérieure échappant aux forums internationaux, en particulier l'ONU, le FLN estimait que ces espaces étaient importants à la cause nationale. Par conséquent, il mit en œuvre toute une politique à cet effet : création des délégations extérieures², désignation des militants du FLN les plus habiles et les plus actifs auprès des organisations internationales³, utilisation de l'aide des pays alliés pour accéder à toutes les

2 Au lendemain du Congrès de la Soummam (Août 1956), la délégation extérieure du FLN disposait de huit "missions" implantées au Caire, à Damas, Tunis, Baghdad, Beyrouth, Djakarta, Karachi et New York. Celles-ci constituaient en quelque sorte, le port d'ancrage des représentants du FLN.

3 Le Docteur Lyamine Debbaghine était le premier responsable des affaires extérieures au pays, il a exercé ses responsabilités à partir de novembre 1955 au sein du CCE (Comité Coordination et Exécution), puis en tant que Ministre des affaires étrangères au premier GPRA (septembre 1958). Krim Belkacem lui succède en janvier 1960, puis Saad Dahleb en août 1961. Mais, c'est sous la direction de Krim Belkacem que le corps diplomatique algérien connaîtra une organisation cohérente et élargie, à titre d'exemple les sections diplomatiques : "section Monde arabe", "section Afrique-Asiatique", "section Europe et Amérique" et "section pays socialistes" sont devenues des missions permanentes qui constituaient, en quelques sortes, des ambassades algériennes. Il n'est pas inutile de rappeler que le corps diplomatique algérien d'avant l'indépendance a largement puisé dans le réservoir que constituait les étudiants de l'Union Générale des Etudiants Musulmans d'Algérie (UGEMA) active en France. D'autres jeunes étudiants de tendance arabophone et ayant fréquenté les

tribunes et défendre le droit du peuple algérien à l'indépendance⁴, liaison entre actions internes (grèves, manifestations populaires) et le débat à l'ONU. Cette stratégie a permis à l'Algérie de disposer, très tôt, d'un appareil diplomatique efficace et d'une politique étrangère cohérente.

L'action des dirigeants du FLN sur le plan diplomatique était si remarquable que l'historien algérien. M Harbi, écrit : « On en vient à se demander si la diplomatie du FLN, ne fut pas la plus efficace de ses institutions, dans la mesure où elle réussit non seulement à internationaliser le problème algérien mais à obtenir une aide financière, militaire et politique qui contraignit la France à négocier » (A. Merouani, 1983, 21).

Fier d'avoir regagné sa souveraineté au prix fort face à une puissance coloniale, l'Etat algérien va jouir d'une grande considération sur la scène internationale. Ce placement glorieux dans le rang des pays du Tiers-monde profitera à sa diplomatie à la quête de succès.

L'âge d'or de la diplomatie algérienne

La puissance extérieure ne peut être que l'expression d'un développement intérieur. Dans le cas de l'Algérie, les succès de sa politique extérieure sont parallèlement liés à la période de stabilité politique et de croissance économique de la décennie soixante-dix.

L'Algérie avait foi dans le progrès et le développement car sa définition de la puissance est économique. Mais, pour satisfaire ses ambitions, l'Algérie devait disposer entièrement et pleinement de ses principales ressources naturelles, en particulier du pétrole et du gaz. La rente devait permettre de rattraper le retard économique et placer l'Algérie en tête de locomotive des pays africains et du monde arabe.

Les préoccupations des dix premières années de l'indépendance (1962-1971) ont porté davantage sur la récupération des richesses du sous-sol. Ainsi, la confrontation diplomatique avec la France était inéluctable, à l'issue de cette crise, le leadership de la diplomatie algérienne se confirme.

universités du Caire, Damas ou de Bagdad ont rejoint le groupe précédant. A. P. Lentin a écrit : « avec des moyens très limités, en s'efforçant de gagner, un à un, le soutien jusqu'à retourner l'opinion internationale en leur faveur », voir *Historia magazine* : « Krim Belkacem va de l'avant », numéro 319 (sans date), pp. 2482-2487.

⁴ Le FLN a participé à la Conférence afro-asiatique de Bandoeng (1955) qui appuyé le droit des peuples à disposer d'eux même et à accéder à l'indépendance. Quatorze pays afro-asiatiques réclamant à l'organisation des Nations-Unies l'inscription de la question algérienne à la dixième session de son assemblée générale.

La confrontation diplomatique avec la France

Paradoxalement, l'indépendance de l'Algérie n'a pas concrétisé la rupture des relations avec la France, mais c'est la continuité organisée par les Accords d'Evian de mars 1962 qui a prévalu⁵. D'un côté, la France tenait à préserver son influence et ses intérêts dans le cadre d'une coopération économique privilégiée avec le jeune Etat algérien, de l'autre côté, le FLN désirait obtenir, auprès de l'ancien colonisateur, une aide financière et une assistance technique pour la reconstruction de l'économie nationale.

La principale caractéristique des dispositions des Accords d'Evian relatives à la coopération économique entre la France et l'Algérie résidait dans l'assurance donnée par le nouvel Etat de garantir les droits acquis pendant la période coloniale, l'article 12 de ces accords prévoit : « L'Algérie assurera sans aucune discrimination une libre et paisible jouissance des droits patrimoniaux acquis sur son territoire avant l'autodétermination. Nul ne sera privé de ces droits sans indemnité équitable préalablement fixée... ». Il s'agit là, indiscutablement, de l'affirmation de l'application de la théorie la plus classique de la succession d'Etat aux droits acquis sans que soit pris en compte le phénomène spécifique de décolonisation.

La déclaration de principes sur la coopération pour la mise en valeur des richesses du sous-sol du Sahara ne pouvait manquer d'obéir à l'orientation précédente. Le premier paragraphe du préambule de cette déclaration s'avère révélateur des conditions réelles d'exercice de la souveraineté de l'Algérie sur ses richesses naturelles : « Dans le cadre de la souveraineté algérienne, l'Algérie et la France s'engagent à coopérer pour assurer la continuité des efforts de mise en valeur des richesses du sous-sol saharien ».

En outre, le titre¹ de la déclaration relative aux hydrocarbures liquides et gazeux pose comme premier principe : la garantie des droits acquis et de leurs prolongements, il est prévu que :

« L'Algérie confirme l'intégralité des droits attachés aux titres miniers et de transport accordés par la République française en application du code pétrolier saharien ». Un texte semblable figure dans le titre II : « L'Algérie s'abstiendra de toute mesure de nature à rendre plus onéreux ou à faire obstacle à l'exercice des droits-ci-dessus garantis, compte tenu des conditions économiques normales. Elle ne portera pas atteinte aux droits et intérêts des actionnaires, porteurs de parts ou créanciers des titulaires des titres miniers ou de transport, de leurs associés ou des entreprises travaillant pour leur compte ».

⁵ Les accords d'Evian sont le résultat de négociation entre les représentants de la France et du GPRA, ils ont été signés le 18 mars 1962 à Evian-les-Bains (Haute-savoie), ils se sont traduits par un cessez-le feu applicable sur tout le territoire algérien.

Les accords d'Evian ne se contentaient pas d'exprimer cette coopération en forme de succession, ils prescrivait également que les dispositions du Code pétrolier saharien, législation coloniale en vertu de laquelle les droits patrimoniaux des sociétés pétrolières françaises avaient été accordés, continuent à s'appliquer en dépit du changement de souveraineté et que par conséquent ces droits échappaient à la réglementation et à la juridiction nationale. Enfin, la déclaration instaurait la procédure de l'arbitrage international premier et dernier ressort pour régler les différends qui pourraient surgir entre l'Etat algérien et les titulaires des droits acquis pendant la colonisation.

L'ensemble des accords franco-algériens en ces matières ont eu pour effet de soumettre le régime juridique de la principale ressource naturelle d'un pays du Tiers-monde aux dispositions d'un accord international. Par conséquent, les rapports qui en découlent sont régis par les règles du droit international qui ont donné sa légitimité à cette forme de coopération profondément inégalitaire.

La première remise en cause des accords d'Evian a eu lieu en septembre 1964. Les autorités algériennes vont exiger l'instauration de nouveaux rapports plus respectueux du droit de l'Algérie de disposer souverainement de ses ressources naturelles. A cela, la France opposa le principe de la force obligatoire des traités internationaux (*pacta sunt servanda*) et la thèse devenue classique selon laquelle le consentement d'un Etat à être lié par un accord international ne saurait constituer une limitation à la souveraineté de cet Etat mais plutôt son expression.

Le 29 juillet 1965 un nouvel accord est trouvé entre les deux parties. Certes, ce nouveau traité n'a pas bouleversé les termes de la coopération antérieure, mais répondait partiellement au désir de l'Algérie de développer rapidement son industrialisation. En effet, à l'ancienne formule de concession a été substituée une association coopérative pour rechercher et exploiter en commun les ressources en hydrocarbures. Ainsi, étaient satisfaites les exigences du nouvel Etat soucieux de promouvoir son développement économique et les besoins d'un Etat industrialisé soucieux de la régularité de son approvisionnement en hydrocarbures.

En s'attachant à dénoncer le caractère attentatoire à l'indépendance économique des dispositions des accords d'Evian, la position algérienne illustre la préoccupation des Etats nouveaux en voie de développement de dépasser le formalisme de la conception classique de la souveraineté par la démonstration de son inadéquation aux réalités politiques, économiques et juridiques contemporaines et la nécessité de l'intégration de la dimension économique à la souveraineté politique.

En 1969, un litige fiscal surgit entre le gouvernement algérien et les compagnies françaises⁶. Des négociations sont engagées, sans succès. Le 24 février 1971, le président Boumediene annonça la nationalisation des hydrocarbures sous forme d'une prise de participation majoritaire de 51% du capital des sociétés, des biens, parts, actions, droits et intérêts des filiales algériennes des groupes pétroliers français. La diplomatie algérienne va utiliser ce succès pour asseoir son leadership parmi les pays du Tiers-monde.

Le réformisme militant dans le mouvement de non-alignement

Le non-alignement est l'une des lignes de force de la diplomatie algérienne. La Charte nationale, soulignait à cet égard : « Le non-alignement est une ligne politique constante de l'Algérie. Cette politique est sur le plan extérieur, l'expression la plus appropriée de la politique d'indépendance nationale ». La diplomatie algérienne a exercé ses premiers pas dans le cadre afro asiatique et arabe. Il faut rappeler que le non-alignement est apparu, en tant que conception des relations internationales et esquisse de la formulation d'une politique étrangère dans le contexte de guerre froide. Il tirait sa substance d'une volonté farouche d'indépendance et d'autonomie vis-à-vis de l'emprise de l'hégémonie de la bipolarité⁷.

En septembre 1973, Alger organise la IV^{ème} conférence des pays non-alignés. A la veille de l'ouverture de la conférence, Houari Boumediene livre une autre vision des relations internationales : « Si dans le passé, le monde était divisé en deux blocs, le bloc communiste et le bloc capitaliste, aujourd'hui, le monde est à notre avis composé de deux parties : le monde riche et le monde pauvre » (El-Moudjahid, 1973). Dans un autre entretien accordé à la presse française, le Président algérien livre son opinion :

6 Le gouvernement algérien a fixé un nouveau prix du baril imposable (2,65 dollars), les compagnies pétrolières françaises ont refusé de se soumettre à cette nouvelle tarification qui devait s'appliquer rétroactivement à compter du 1er janvier 1969. Des négociations ont été engagées, mais le conflit n'a pas été réglé, suite à cela, l'Algérie fixe unilatéralement le prix (2,85 dollars), alors même que l'article 27 du traité de 1965 n'envisageait une révision des accords que dans le cadre d'un accord entre les deux parties. En septembre 1970, de nouvelles négociations sont entamées, elles portent sur l'ensemble des rapports pétroliers franco-algérien. Les parties ne trouvent pas un terrain d'entente. En même moment, les pays exportateurs de pétrole tant du Golfe persique que du bassin méditerranéen décident de majorer le prix du baril et le taux de l'impôt sur les bénéfices des compagnies. Ces mesures manifestaient la prise de conscience croissante des pays producteurs de matières premières, en l'occurrence les pays membres de l'OPEP, de tirer le meilleur profit de leurs ressources naturelles que ça soit sur le plan économique ou politique.

7 La première conférence des pays non-alignés s'est tenue à Belgrade en septembre 1961, les critères retenus à cette conférence ont mis l'accent sur l'aspect militaire pour éviter l'aggravation des tensions entre le bloc Est et le bloc Ouest. La deuxième conférence du Caire (octobre 1964), fut marquée par l'extension du mouvement, il est passé de 25 pays membres à 47, les préoccupations économiques sont évoquées de façon globale. Celles-ci se feront plus pressantes lors du Sommet de Lusaka (septembre 1970), mais c'est incontestablement le Sommet d'Alger (septembre 1973) qui orientent la politique des pays non-alignés sur les questions de développement.

« Le colosse américain avec son potentiel matériel et humain qui pratique la politique que l'on sait. Il y'a l'Union-Soviétique avec ses alliances, l'Europe qui tente de s'organiser pour défendre ses intérêts, et la Chine qui s'impose de plus en plus. Qu'est ce qui reste ? Nous, les Africains, les Asiatiques, les Latino-Américains, objets de convoitises. Serons-nous comme une proie dont se partagent les morceaux après l'avoir dépecée ? Isolé, aucun de nos pays n'est suffisamment fort pour résister aux forces d'hégémonies» (Le Monde, 1973).

La remise en cause des rapports de domination et de dépendance économique constituait la préoccupation majeure de la diplomatie algérienne qui considérait l'ordre économique existant comme étant un système qui consolide les avantages des pays nantis et perpétue le sous-développement dans les pays du Tiers-monde. Pour l'Algérie, cette situation ne pouvait être modifiée qu'avec la mise en œuvre de mesures concrètes pour forcer les pays développés à démocratiser le système des relations internationales.

La conférence d'Alger a donné une orientation autre que politique au mouvement des non-alignés. En se détachant des considérations exclusivement idéologiques, la diplomatie algérienne a placé la thématique de développement au centre des préoccupations du mouvement de non-alignement. L'un des objectifs de cette démarche est l'élargissement de la famille des pays non-alignés à tous les pays du tiers-monde. Cette stratégie visait la création des conditions nécessaires à la revendication d'un nouvel ordre économique international⁸.

8 La stratégie d'élargissement adoptée par la diplomatie algérienne qui s'est concrétisée par la présentation des revendications économiques communes au pays non-alignés et au groupe des 77 était une initiative risquée puisque la cohésion entre ces pays était difficile à trouver, vu le caractère hétérogène de leur composition : (pays exportateurs de pétrole, pays importateurs de pétrole, pays à revenus intermédiaires, pays très pauvres..etc.) le risque d'éclatement était présent en permanence. Les diplomates algériens se sont efforcés de préserver la cohésion du groupe en cherchant, en permanence, des compromis. A la session extraordinaire des Nations-unies en 1973, la délégation algérienne conduite par A Bouteflika et M Benyahia a rencontré de multiples obstacles pour aboutir à l'unanimité du groupe sur la déclaration et le programme d'action pour la revendication d'un nouvel ordre économique international qui a été présentée à l'Assemblée générale des Nations-Unies ; pas moins de 100 modifications ont été apportées aux deux textes.

Les travaux de la conférence d'Alger des pays non-alignés a tracé la feuille de route de la revendication d'un nouvel ordre économique international. La confirmation de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles était la condition *sine qua non* pour toute avancée positive des relations entre les pays développés et les pays sous-développés⁹. La diplomatie algérienne a souligné l'aberration d'une situation où les peuples les plus riches en potentialités et en matières premières essentielles demeurent parmi les plus démunis, ces pays doivent prendre en main leur destinée en déterminant leur action sur le plan international en fonction de leurs réalités économiques et des impératifs du développement tenant compte en premier lieu de leurs richesses propres.

À la fin des travaux de la conférence, en plus de la traditionnelle déclaration politique, les pays participants ont adopté, pour la première fois dans l'histoire du mouvement de non alignement, une déclaration économique et un programme d'action pour la coopération. À peine cette conférence terminée, la guerre arabo-israélienne d'octobre 1973 éclate.

L'utilisation politique du pétrole dans le conflit arabo-israélien qui s'est manifestée par la décision de l'Organisation des Pays Exportateur de Pétrole (OPEP) de limiter la production et d'augmenter les prix de pétrole a créé de fortes tensions internationales entre les pays développés et les pays sous-développés.

Le 30 janvier 1974, en sa qualité du Président en exercice du mouvement des pays non-alignés, le chef de l'Etat algérien adresse à M. Waldren, secrétaire général des Nations-Unies, un message lui demandant de convoquer une session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations-Unies consacrée non seulement aux problèmes de l'énergie, mais aussi à l'ensemble des questions touchant aux matières premières et au développement. L'Algérie saisit le contexte : « Nous avons saisi cette occasion unique d'où le monde nous écoutait pour prendre une initiative, ce n'est que lorsque l'Europe a eu froid qu'elle s'est mise à nous écouter ». (A. Franco, J-P. Sereni, 1976, 262).

9 Il faut rappeler que dans le cadre de la réunion préparatoire de la deuxième Conférence des nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED) de New-Delhi (1969), la Charte d'Alger, définie comme la plateforme commune du groupe des "77", a souligné la priorité de la maîtrise des richesses naturelles qui conditionne fortement tout processus de développement. Les mesures concrètes proposées dans la Charte d'Alger n'ont pas été suivies, elles auront plus de force après l'expérience nationale de la soustraction des richesses naturelles au contrôle étranger.

Le 9 avril 1974, le Président Boumediene ouvre la session préconisée par un discours-programme dont le titre fut *Le pétrole, les matières premières et le développement*. Le Président algérien proposa un projet de Déclaration sur l'établissement d'un ordre économique international nouveau et un Programme d'action.

Les principales lignes d'action du discours de Président Boumediene sur les matières premières et le développement peuvent être résumées dans cinq points :

- La prise en main par les pays sous-développés de leurs ressources naturelles, ce qui implique, au premier chef, la nationalisation de l'exploitation de ces ressources et la maîtrise des mécanismes régissant la fixation de leur prix ;
- Le lancement d'un processus de développement cohérent et intégré comportant la mise en valeur de toutes les potentialités agricoles et la mise en œuvre des processus d'industrialisation qui impliquera la transformation sur place des ressources naturelles.
- La mobilisation de la solidarité internationale pour l'attribution des moyens financiers et technologiques aux pays sous-développés
- La suppression, ou tout au moins, l'allègement des phénomènes qui annihilent les efforts consacrés au développement
- L'élaboration et la mise en exécution d'un programme spécial destiné à procurer une aide plus intense aux pays les plus pauvres.

À la fin des travaux de cette session, les textes proposés par l'Algérie sont adoptés par une forte majorité à l'Assemblée générale des Nations-unies. Cependant, si ces résolutions constituaient une avancée dans les relations internationales, elles étaient dépourvues d'une force contraignante.

À la diplomatie du leadership de Haouari Boumediene et de son équipe au pouvoir succède, dans la décennie quatre-vingt, un style diplomatique moins offensif et plus pragmatique. Cet infléchissement s'est imposé par la combinaison d'un ensemble de facteurs internes et externes.

L'éclipse de la diplomatie algérienne

Durant la décennie quatre-vingt, la désillusion algérienne sera cruelle. Confronté à une crise économique et sociale rampante ainsi qu'à la montée de l'islamisme radical, le pays a dû, peu à peu, réduire ses ambitions sur le plan international. L'élan de la diplomatie algérienne sera brisé.

Vers plus de pragmatisme

La politique étrangère de l'Algérie sous la présidence de Chadli Bendjedid a été marquée par un contexte international et une situation interne en évolution rapide, notamment, à partir de la fin de 1988. (N. Grimaud, 1993, 401-435). En effet, certains grands dossiers de l'époque précédente perdent leur importance, ainsi les problématiques du non alignement, du nouvel ordre économique international et du dialogue Nord/Sud ne sont plus des thèmes porteurs sur la scène internationale. En juin 1977, la conférence sur la coopération économique internationale s'est conclue sur un constat de désaccord¹⁰. La dernière manifestation importante de ce dossier est le sommet de Cancun (Mexique), en octobre 1981, regroupant les leaders de 22 États développés et en développement, auquel participe le président algérien. Le mouvement des non-alignés perd de sa cohérence et des événements comme la guerre Iran-Irak l'affaiblissent encore plus.

La politique étrangère algérienne de cette période est souvent qualifiée de « pragmatique », de moins idéologique et ce malgré l'attachement officiellement proclamé à certains principes de base. L'Algérie a progressivement adopté un profil discret, nettement moins incisif et plus intégré dans le circuit international.

De plus, la disparition tragique du chef de la diplomatie algérienne Seddik Benyahia le 3 mai 1982, alors qu'il tentait une mission de conciliation entre l'Irak et l'Iran en guerre, annonça le retrait progressif de l'Algérie des questions qui touchent aux conflits du Proche-Orient¹¹. L'arrivée de nombreuses personnes non familières avec la fonction diplomatique, notamment comme ambassadeurs, fait perdre une part importante de sa cohésion et de sa cohérence à la diplomatie algérienne.

¹⁰ De 1975 à 1977, une Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI) réunit à Paris 19 représentants de pays en voie de développement et 8 pays industrialisés, pour réfléchir sur l'énergie, les matières premières, le développement, et les questions financières. (S. Abdelkader, 1981).

¹¹ L'avion du ministre Benyahia et de ses collaborateurs a été abattu au Moyen-Orient, en 1982. L'homme avait été l'un des artisans d'un succès majeur de la diplomatie algérienne : la libération des ressortissants américains pris en otages dans leur ambassade à Téhéran (accords d'Alger de janvier 1981). Cette disparition brutale reste, à ce jour, inexpliquée.

Plusieurs évolutions vont marquer le nouveau positionnement international de l'Algérie qui affiche plus de pragmatisme. Ainsi, par exemple, les relations de l'Algérie avec les Etats-Unis s'installeront dans un nouveau climat car au début de la décennie quatre-vingt, l'Algérie joue le rôle principal dans la négociation entre les autorités américaines et iraniennes qui conduisit à la libération des otages américains à Téhéran. En septembre 1983, dans le cadre d'une tournée dans la région, George Bush alors vice-président effectue une visite à Alger, en avril 1985 le président algérien effectue la première visite officielle aux Etats-Unis. Cet échange a permis la modification du statut de l'Algérie considérée dans la décennie soixante-dix de pays radical dans la classe politique américaine.

Avec les pays européens, en général, les rapports se sont accentués dans le sens d'une convergence des positions. Avec la France, les rapports à l'accoutumée étaient cycliques, marqués par des alternances de réchauffement et de refroidissement (A. Ait Chaâlal, 2002, 71). À la fin du mandat du Président Giscard d'Estaing, les relations franco-algériennes ont connu, d'une part et d'une autre, une volonté de dépasser les problèmes récurrents pour évoluer vers des rapports plus sereins. Cette dynamique a été maintenue avec l'arrivée à la tête de l'Etat français, en mai 1981, d'une nouvelle majorité assez proche des préoccupations des pays du Tiers-monde¹².

Au niveau économique, les nouvelles relations entre l'Algérie et la France prennent la forme d'un accord politique sur le prix du gaz algérien, en 1982. Mais rapidement, un contentieux oppose la Sonatrach à Gaz de France, ce qui entraîna des répercussions négatives sur les rapports politiques.

Le contentieux gazier a été progressivement réglé, mais d'autres difficultés sont apparues comme le soutien apporté par François Mitterrand au Maroc dans le conflit du Sahara occidental ou l'instauration d'une politique de visa pour les citoyens algériens. Jusqu'au début de l'année 1992, marquée par la démission du Président Chadli Bendjedid, les relations entre les deux pays se maintiennent au rythme des fluctuations et successions de phases d'amélioration et de dégradation.

¹² Cette politique se concrétisa quelques mois après par la visite officielle du président François Mitterrand à Alger en décembre 1981, suivie par la visite officielle à Paris du Président algérien Chadli Bendjedid en novembre 1983 (la première d'un chef d'Etat en France).

Les événements d'octobre 1988 ont marqué un point de rupture politique, économique et sociale dans l'histoire de l'Algérie contemporaine. Désormais, le pays fait face à une grave crise, le déséquilibre de la machine politique du régime algérien conjugué à la faillite de l'économie nationale jusque-là dissimulée par les recettes pétrolières ayant placé le pays dans la tourmente de la violence. Face à ce chaos, les moyens d'action de la diplomatie algérienne se sont considérablement réduits.

Le chaos de la décennie 1990

La préoccupation majeure de la diplomatie algérienne pendant cette période de forte instabilité politique et économique se limitait à la gestion externe de la crise interne.

Sur le plan politique, l'objectif était d'éviter l'isolement définitif du pays. L'action diplomatique s'est structurée en vue de préserver les relations de l'Algérie avec ses partenaires étrangers, notamment par le maintien de la crédibilité des autorités auprès des gouvernements occidentaux. Concrètement, il s'agissait de faire accepter par les grandes capitales la décision d'interruption du processus électoral du 26 septembre 1991 qui avait vu la victoire du Front islamique du salut (FIS). De même, il importait d'empêcher la communauté internationale de s'intéresser de trop près aux dérives de la lutte contre les islamistes armés. Le message porté par les diplomates algériens était le suivant : aucun Etat n'avait le droit d'ingérence dans les affaires internes de l'Algérie. Mieux, il fallait aussi convaincre l'Occident et les autres pays arabes qu'il ne saurait y avoir de solutions viables avec l'intégration des islamistes du FIS (parti dissous en mars 1992) dans la classe politique algérienne.

De manière schématique, l'attitude occidentale face à la crise algérienne peut être résumée dans trois grandes phases. Entre 1992 à 1994, les capitales occidentales prévoient l'écroulement du régime algérien à cause de l'ascension de la violence dans le pays et des suspicions d'implication de l'armée dans les massacres. La fameuse question de « *qui tue qui* » a animé les médias de tous les pays occidentaux. Pendant cette période, les dirigeants algériens étaient face à une réelle expectative de leur solidité et capacité à garder le contrôle de la situation.

De 1995 à 1997, un changement progressif, en faveur du pouvoir algérien, s'est produit, en particulier, après l'élection de Lyamine Zeroual en novembre 1995.

Depuis 1998 et particulièrement, après les attentats du 11 septembre 2001, les pays occidentaux commencent à exprimer une appréciation plus avantageuse à l'égard des autorités algériennes et leur capacité à faire face au terrorisme.

La situation économique n'était guère moins préoccupante que la situation politique et sécuritaire. Privée de plus de la moitié de recettes pétrolières, conséquence de l'effondrement des prix de pétrole en 1986, l'Algérie n'était plus un pays solvable pour les bailleurs de fonds internationaux qui n'acceptaient de lui accorder que des crédits à très court et à des taux d'intérêt exorbitants. La dégradation accélérée de la situation financière força les autorités algériennes à solliciter l'aide du Fonds Monétaire International (FMI).

Les diplomates algériens vont se déployer pour solliciter du FMI un traitement favorable de la crise de la dette algérienne qui se justifiait, selon eux, par la dangerosité de la situation sécuritaire du pays et la nécessité de soutenir les efforts du gouvernement algérien à vaincre le terrorisme qui présente une menace internationale. Ces appels n'ont pas été suivis. Les fonds qui ont été accordés par le FMI, en particulier après le rééchelonnement de la dette extérieure de l'Algérie (1994), étaient suspendus à l'acceptation et l'application par le gouvernement d'un plan d'ajustement structurel draconien.

Une tentative de restauration du prestige de la diplomatie algérienne

À peine élu Président, en avril 1999, Bouteflika a mis en branle une action diplomatique qu'il a lui-même conduite sur le plan international. À cet égard, une première précision s'impose : depuis 1999, le Président algérien est le seul maître de la diplomatie algérienne, ses ministres des Affaires étrangères successifs ne disposant que d'une faible marge de manœuvre.

Les premiers actes de Bouteflika sur la scène internationale (Sommet de l'OUA d'Alger à la mi-juillet ; participation à l'Assemblée générale des Nations unies en septembre, présence dans les médias internationaux) ainsi que l'évolution de la situation politique interne (approbation par référendum populaire de la loi sur la concorde civile, le 16 septembre 1999) ont permis à l'Algérie de se réinsérer sur la scène internationale. Cette réinsertion s'est traduite, notamment, par l'intégration de l'Algérie dans le dialogue méditerranéen de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en 2000 et par la signature d'un Accord d'association avec l'Union européenne en 2001. Au niveau bilatéral, elle s'est concrétisée par le nombre important de visites officielles à l'étranger dont une visite d'Etat en France, en juin 2000, et deux rencontres avec le Président Georges. W. Bush à la Maison- Blanche en 2001.

Le retour progressif à la paix civile et l'assainissement de la situation financière par le remboursement anticipé de la dette extérieure¹³ et l'accumulation d'importantes réserves de change tirées des exportations des hydrocarbures¹⁴ ont permis à l'Algérie de redevenir audible sur la scène internationale. Après avoir restauré partiellement son image, la diplomatie algérienne pilotée par le Président ambitionne de jouer à nouveau un rôle d'envergure sur le continent africain. Pour cela, le gouvernement algérien s'est vite impliqué dans le projet du Nouveau partenariat pour le développement économique de l'Afrique (NEPAD) lancé à Lusaka en juillet 2001. En voulant aussi renouer avec la diplomatie des bons offices, l'Algérie obtient de l'Erythrée et l'Éthiopie un accord de paix à Alger le 12 décembre 2000.

Certes, le pays a restauré en grande partie de son image étant donné qu'aucune capitale, aujourd'hui, ne prête oreille aux appels de certains opposants algériens ou d'organisations non gouvernementales en faveur de la démocratisation ou le respect des droits de l'Homme. De même, l'aisance financière retrouvée participe à la consolidation de l'action internationale et la question de la pérennité et du dynamisme diplomatique de l'Algérie reste posée.

Aujourd'hui, l'analyse et l'observation des actions la diplomatie algérienne fait apparaître deux grandes fractures, celle du manque de vision globale face à la mondialisation et celle d'un passéisme alourdissant vis-à-vis du nouveau contexte régional et international conséquence des révolutions arabes. En effet, à l'heure où la mondialisation impose ses principes, ses valeurs, ses méthodes et des nouveaux pays leaders, la diplomatie algérienne rigide, inflexible est enfermée dans les idéaux de la décennie soixante-dix. Plus préoccupant encore, la diplomatie algérienne se voit concurrencée par de nouveaux acteurs tels le Qatar, y compris sur les questions comme les relations euro-méditerranéenne ou le dialogue entre mondes chrétiens et musulmans.

13 En fin 2006 le stock de la dette extérieure de l'Algérie est passé de 15,5 milliards de dollars au début de l'année à 7 milliards de dollars, soit environ 4% du PIB. Concrètement, le remboursement anticipé a porté sur plus de 12 milliards de dollars de dette extérieure. Ce montant a inclut essentiellement la dette publique rééchelonnée contractée auprès du Club de Paris, soit 7,9 milliards de dollars, et la dette privée, redevable aux membres du Club de Londres, soit près de 800 millions de dollars ainsi que les crédits multilatéraux contractés auprès des institutions financières internationales pour un montant de près de 4 milliards de dollars, aujourd'hui la dette extérieure ne présente que 2,4 du PIB. (A. Behimmer, 2006).

14 Selon les évaluations du FMI, les réserve de changes officielles (hors fonds souverains) de l'Algérie en 2012 sont de l'ordre de 205.2 milliards de dollars (contre 190.7 en 2011), en 2013, elle seront de l'ordre de 213.1 milliards de dollars .

Le nouveau contexte créé par l'onde de choc des révolutions arabe, en particulier de la révolution libyenne a aggravé le passéisme de la diplomatie algérienne. L'hésitation à reconnaître le Conseil National de Transition libyen (CNT) et la duplicité incompréhensible des responsables algériens qui espéraient, jusqu'au dernier moment, un retournement de la situation en faveur du régime du Colonel M. Kadhafi ont accumulé les déboires. Malgré de multiples déclarations, Alger n'a pu convaincre la communauté internationale de sa neutralité dans une guerre qui se joue à ses frontières. Certaines révélations faites par les rebelles libyens et les rapports de l'OTAN confirment l'existence d'une intense activité d'acheminement d'arme de l'Algérie vers la Libye¹⁵.

Du côté algérien, les dirigeants reprochent au CNT libyen d'avoir fait intervenir l'OTAN dans une zone où il rejette toute ingérence et de mettre en péril la stabilité relative du Sahel car depuis le début du conflit les armes passent en masse les frontières. Pour les observateurs, la bienveillance diplomatique discrète mais déterminée en faveur du colonel Kadhafi a été moins le résultat d'une doctrine que d'une peur masquée d'un effet de contagion que pourrait exercer la chute du régime libyen. En définitive, la diplomatie algérienne est aujourd'hui à l'image de la situation du pays et « *l'incertitude* » revient en boucle dans les commentaires des experts et des observateurs de la politique extérieure algérienne.

15 Le 4 septembre 2011, le journal canadien « Global and mail » fait une révélation fracassant, selon laquelle des contacts secret avaient eu lieu en juillet entre la Chine et Colonel M. kadhafi pour la livraison d'armes pour un montant de 200 millions de dollars par le biais de l'Algérie et de l'Afrique du Sud. Le journal précise même le nom des entreprises chinoises contactées. La Chine a démenti la livraison d'armes, sans toutefois nier les contacts engagés.

Bibliographie

- ABDELKADER, S.A., *Nord sud les enjeux : théorie et pratique du nouvel ordre économique international*, Publisud, paris, 1981.
- AIT-CHAALAL, A., *L'Algérie, les Etats-Unis et la France : des discours à l'action*, Publisud, Paris, 2000.
- AIT-CHAALAL, A., « L'Algérie depuis 1962 : retour sur une histoire contrastée », *Revue internationale et stratégique*, 2002/2 numéro 46, pp 61-72.
- AÏT-KAKI, M., « Lune de miel algéro-américaine », *Politique étrangère*, 2007/1, pp. 165-177.
- BELKAID, A., « La diplomatie algérienne à la recherche de son âge d'or », *Politique étrangère*, 2009/2, pp. 334-344.
- BALTA, P., Rulleau, C., *La stratégie de Boumediene*, Sindbad, Paris, 1978.
- BEDJAOU, M., *Pour un nouvel ordre économique international*, édition UNESCO, collection : nouveaux défis du droit international, Paris, 1979.
- BENACHENHOU, A., *Développement et coopération internationale*, OPU, Alger, 1982.
- BENCHIKH, M., *Droit international du sous-développement : nouvel ordre dans la dépendance*, Berger-Levrault, Paris, 1973.
- BENCHIKH, M., *Les Instruments juridiques de la politique algérienne des hydrocarbures*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1973.
- BRUNO, E., *L'Algérie, cultures et révolution*, Paris, le Seuil, 1977.
- CONNELLY, M., *A Diplomatic revolution : Algeria's fight for independence and the origins of the post-cold war era*, Oxford University Presse, 2002.
- FRANCO, A. & SERENI, J-P. *Un algérien nommé Boumediene*, Stock, Paris, 1976.
- GHOZALI, N. et BENOUNICHE, M. « Politique extérieure de l'Algérie à travers la Charte nationale et la Constitution », *Revue algérienne sciences juridiques économiques et politiques*, Alger, 1978.
- GRIMAUD, N., *La politique extérieure de l'Algérie 1962-1978*, Khartala, Paris 1982.
- BELHIMMER, A., *L'impact du remboursement anticipé de la dette extérieure sur le climat des affaires en Algérie*, *Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques* Alger 2006.
- MAHIOU, A., « Les implications du nouvel ordre économique et le droit international », *Droit international et développement*, Actes du colloque, OPU, Alger, 1976.

MAHIOU, A., « L'Algérie et les organisations internationales », *Annuaire Français de Droit International*, Volume 28, pp. 127-145, Paris, 1982.

MALTI, H., *Histoire secrète du pétrole algérien*, La Découverte, Paris, 2010.

MANIN, P., « Le différend franco-algérien relatif aux hydrocarbures », *Annuaire français de droit international*, vol. 17, n°17, pp. 147-169.

MEROUANI, A., *Contribution de l'Algérie à la lutte pour l'émancipation du Tiers-monde*, Thèse de Doctorat, Université de Paris II, 1983.