
**La Nouvelle Politique africaine
de l'Allemagne :
un investissement politique et économique
pour l'avenir de l'Europe**

Julien Thorel

Juin 2007

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

En 2005, l'Ifri a ouvert une branche européenne à Bruxelles. Eur-Ifri est un *think tank* dont les objectifs sont d'enrichir le débat européen par une approche interdisciplinaire, de contribuer au développement d'idées nouvelles et d'alimenter la prise de décision.

*Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent
que la responsabilité des auteurs.*

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

© Tous droits réservés, Ifri, 2007 - www.ifri.org

ISBN : 978-286592-197-3

IFRI

27 rue de la Procession
75740 paris cedex 15 - France
TEL.: 33 (0)1 40 61 60 00
FAX: 33 (0)1 40 61 60 60
E-Mail: ifri@ifri.org

EUR-IFRI

22-28 av. d'Auderghem
B -1040 Bruxelles - Belgique
TEL.: 32(2) 238 51 10
FAX: 32(2) 238 51 15
E-Mail: info.eurifri.ifri.org

SITE INTERNET: www.ifri.org

Introduction

Le continent africain a longtemps occupé une place de second rang sur la scène internationale. De ce fait, la problématique africaine — instabilité politique et économique, guerres civiles, extrême pauvreté, épidémies — a été reléguée à l'arrière-plan des préoccupations des États occidentaux, y compris des anciennes puissances coloniales. On constate toutefois, depuis le début du nouveau millénaire, un regain d'intérêt pour ce continent de la part des États industrialisés : depuis l'an 2000, le développement de l'Afrique est à l'ordre du jour de tous les sommets du G8, excepté sous la présidence russe en 2006. Les mutations profondes générées par la mondialisation ainsi que l'émergence de nouvelles menaces sécuritaires ont modifié la perception des enjeux comme des défis engendrés par le continent africain. D'une part, en raison des changements qui s'y opèrent sur les plans politique et économique, lesquels semblent ouvrir la voie à une coopération accrue. D'autre part, parce que les menaces que l'Afrique véhicule pourraient avoir des répercussions néfastes sur le développement de l'Europe.

Certes, l'Union européenne (UE) est aujourd'hui le premier marché d'exportation des produits africains et le premier partenaire du continent du Sud dans le domaine de la coopération en matière de développement en fournissant 60 % de l'aide totale. Mais elle doit également supporter les conséquences de sa négligence passée. Partant, la nécessité d'un partenariat rénové est posée avec une acuité particulière. Depuis quelques années, la France et la Grande-Bretagne ont donné l'impulsion à une réflexion plus approfondie sur la manière de mieux tirer profit des relations euro-africaines. En novembre 2005, le président fédéral allemand, Horst Köhler, lançait l'initiative « Partenariat avec l'Afrique ». Cette dernière est le reflet d'une prise de conscience particulière en Allemagne de la refonte nécessaire du partenariat avec l'Afrique. Elle marque également la volonté de jouer un rôle de premier plan dans la définition de la stratégie africaine, dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE. En 2007, la double présidence allemande, de l'UE au premier semestre et du G8 pour l'année, a permis à la chancelière Angela Merkel de placer le dossier de l'Afrique parmi les priorités des pays du Nord.

Julien Thorel est Docteur en Histoire des Relations Internationales (Université de la Sorbonne Nouvelle-Paris 3), enseignant à l'Université du Littoral Côte d'Opale.

Dans cette contribution, nous observerons l'intérêt croissant, depuis le début des années 2000, de la République fédérale pour le continent africain, dont l'évolution politique et économique présente autant de chances que de risques pour la stabilité de l'Europe à moyen et long termes. En découle l'impératif de poser les bases d'un nouveau partenariat entre Européens et Africains.

Un intérêt politique accru dans un contexte euro-africain en cours de rénovation

Face aux difficultés politiques, économiques et sociales du continent africain, la politique des États européens s'est traduite, durant la Guerre froide, par une aide au développement économique, combinée à une succession de réductions de la dette extérieure, essentiellement octroyées aux pays de l'Afrique subsaharienne. Ces soutiens étaient motivés par des enjeux politico-stratégiques étrangers aux problèmes structurels fondamentaux, puisque l'aide au développement était subordonnée à la loyauté des pays africains envers le camp occidental. Durant le conflit Est-Ouest, l'Afrique n'a joué qu'un rôle mineur dans la politique étrangère de la République fédérale d'Allemagne, comme pour l'ensemble de ses partenaires européens. Si l'on excepte l'Afrique du Sud — source d'approvisionnement en pétrole brut et bénéficiaire d'investissements directs — et le Nigeria — fournisseur d'une quantité non négligeable de matières minérales de bonne qualité — qui concentrent le volume des transactions commerciales, les intérêts économiques de la République fédérale en Afrique étaient quasiment nuls. Les bonnes relations entretenues par le biais d'une politique d'aide au développement active servaient dans une large mesure à appuyer les intérêts de Bonn aux Nations unies, où les pays africains étaient les plus nombreux, ainsi qu'à empêcher la reconnaissance internationale de la République démocratique allemande (*Gießkannenprinzip*)¹.

Depuis la fin de la Guerre froide jusqu'au début de la première législature du gouvernement Schröder/Fischer², la coopération en matière de développement a compensé un intérêt politique et économique constamment en recul. On a pu observer quelques mouvements dans la politique de Bonn au cours de la première moitié des années 1990, à l'initiative des deux acteurs clés, le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Coopération

¹ Cf. Rolf Hofmeier, « Das subsaharische Afrika: Stiefkind der außenpolitischen Aufmerksamkeit », Karl Kaiser et Joachim Krause (éd.), *Deutschlands neue Außenpolitik (vol. 3) — Interessen und Strategien*, Munich, Oldenbourg Verlag, 1996, pp. 203-210.

² Les dix-huit mois qui séparent la prise de fonction du ministre des Affaires étrangères, Joschka Fischer, de son premier déplacement en Afrique traduisent de manière symbolique le faible degré de priorité et d'attention accordées à cette dernière par la diplomatie allemande à la fin de la dernière décennie.

économique et du Développement (BMZ). À l'automne 1991, ce dernier présente une liste de cinq critères politiques et économiques, en fonction desquels les pays partenaires (à l'échelle mondiale, Afrique incluse) seront évalués, et qui conditionneront sa générosité. Mais l'application inconséquente de ce catalogue de règles en a réduit l'efficacité³. En mai 1993, la Conférence des Ambassadeurs allemands de l'Afrique subsaharienne, sous l'égide de l'*Auswärtiges Amt*, adopte dans la capitale du Ghana les « Dix lignes directrices d'Accra » qui s'inscrivent dans une logique similaire en élargissant le spectre des conditions préalables à l'octroi de l'aide et en ajoutant la possibilité de suspendre cette aide en cas de non-respect des normes démocratiques. D'une portée loin d'être supérieure à l'initiative de 1991, ces principes ont constitué le cœur de la politique africaine de Bonn/Berlin jusqu'à la fin des années 1990. Dans le domaine de la coopération bilatérale, la part des investissements privés comme le volume de la balance commerciale ont été continuellement faibles. Sur fond de difficultés économiques et financières, résultant notamment du processus d'unification interne, la part de l'aide publique au développement, instrument traditionnellement le plus important de la politique africaine de Bonn, a aussi sensiblement diminué de 0,42 % en 1990 à 0,26 % en 1998 et 1999⁴. Pour lutter contre la pauvreté, objectif principal de l'action allemande, le gouvernement Schröder/Fischer privilégiait l'allègement de la dette comme en témoigne l'initiative « pour les pays lourdement endettés » (PPLE) adoptée lors du sommet des pays industrialisés de Cologne en 1999⁵.

Force est de constater que face aux dysfonctionnements démocratiques, aux violations des droits de l'Homme ou encore à la pauvreté, les instruments utilisés eurent une efficacité extrêmement réduite. Les experts allemands de l'Afrique s'accordent d'ailleurs à justifier cet état de fait par une inadéquation des solutions aux problèmes posés et à dénoncer, jusqu'en 1999/2000, l'absence d'une véritable stratégie à l'égard de l'Afrique⁶. Mais, à partir de 2000, l'Organisation des Nations Unies fixe les Objectifs de Développement du Millénaire (*Millenium Headline Goals*) dont la finalité est, à l'horizon 2015, de réduire l'extrême pauvreté et la faim dans le monde de moitié par rapport à la situation de 1990 (soit de 227 à 113,5 millions de personnes), de contribuer à l'amélioration sensible de l'environ-

³ Cf. Andreas Mehler, « Sicherheitsbedenken rücken in den Mittelpunkt », *Das Parlament*, 01.03.2004.

⁴ Cf. Ulf Engel, « Deutschland, Afrika und gemeinsame Interessen », *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, n°4/2005, pp. 11-17.

⁵ Cf. Rapport des ministres des Finances du G7 sur l'Initiative d'allègement de la dette, Cologne, 18-20 juin 1999, (<http://www.g7.utoronto.ca/francais/1999cologne/debt.html>).

⁶ Cf. Andreas Mehler et Ulf Engel, *op. cit.*, notes 4 et 5. Cf. également Stefan Mair, « Afrikas Entwicklungshemmnisse und die Rolle deutscher Afrikapolitik », *Vortrag vor der Society for International Development*, Berlin Chapter, 31.10.2002, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Diskussionspapier der Forschungsgruppe 6 (DPFG 6), décembre 2002.

nement et surtout de mettre en place un partenariat mondial pour le développement. L'ONU alertait ainsi les acteurs mondiaux sur la nécessité d'apporter une aide supplémentaire conséquente pour lutter contre les fléaux qui frappent l'Afrique. Elle déterminait en même temps les axes autour desquels l'aide devait se structurer pour développer le continent du Sud.

L'attention nouvelle portée au continent africain par l'ensemble des acteurs de la Communauté internationale, nationaux et multilatéraux, résulte aussi de la nouvelle voie empruntée par les États africains eux-mêmes. L'Union africaine (UA)⁷, qui remplace en 2002 l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) fort critiquée, entame un processus de réorganisation politique du continent, inspiré du modèle européen, que Berlin considère comme un pas encourageant en direction d'un « *fonctionnement gouvernemental plus responsable et vers l'État de droit* »⁸, c'est-à-dire en direction des normes prônées par la RFA depuis le début des années 1990. Ce processus politique s'accompagne d'une restructuration du paysage économique dans le cadre du « Nouveau partenariat pour le Développement de l'Afrique » (NEPAD), sous la tutelle de l'UA, dont le but affirmé est de résorber le fossé entre l'Afrique et le reste du monde. Par ce programme de réformes, les États parties prenantes fournissaient des perspectives de développement économique attrayantes (7 % de croissance économique pendant quinze ans) et acceptaient de se soumettre à des contrôles de la part des investisseurs publics ou privés quant au bon fonctionnement démocratique qui assurait l'efficacité de l'aide octroyée (principe de *African Peer Review Mechanism*). Le NEPAD livrait donc la preuve que l'Afrique était « prête à prendre en main elle-même la responsabilité de son développement et à s'intégrer dans l'économie mondiale en s'appuyant sur ses propres points forts et en mobilisant ses propres forces »⁹.

La création de ces deux instruments marque le point de départ d'un intérêt et d'un pragmatisme accrus qui se traduisent par l'intensification des visites officielles des dirigeants allemands, par la définition concrète d'objectifs à atteindre et par une utilisation plus rationnelle des instruments de coopération bilatérale. Ainsi, le ministre des Affaires étrangères, Joschka Fischer, définit en 2000 la promotion des jeunes démocraties africaines comme l'objectif premier de la politique allemande à l'égard de l'Afrique, arguant de ce que la primauté du droit et le respect des droits de l'Homme étaient les conditions préalables à l'établissement ou au maintien de la paix, de

⁷ L'UA se dota, lors du sommet de Mapud (Mozambique) en juillet 2003, d'instruments institutionnels (une Commission, un Parlement panafricain et un Conseil de paix et de sécurité) propices à une coopération intercontinentale accrue.

⁸ « Frieden, Stabilität und Demokratie — Herausforderungen für die Zukunft Afrikas », Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor der Afrikanischen Union, 19.01.2004 (<http://www.dakar.diplo.de>).

⁹ Ibid.

la sécurité et du bien-être économique¹⁰. Le gouvernement fédéral opère alors une réorientation qualitative de sa politique de développement en substituant au « saupoudrage » traditionnel une concentration des moyens et des projets d'aide sur un nombre réduit d'États classés suivant les nécessités d'aide au développement¹¹. Toutefois, il gardait le droit de suspendre l'aide au développement en cas de non-respect des normes politiques en vertu de l'article 96 des Accords UE-Afrique signés à Cotonou en juin 2000¹².

La diplomatie allemande s'appuie sur un éventail de valeurs fondamentales qui, sans en être la copie conforme, rappellent lesdits « critères de Copenhague » fixés par l'Union européenne à l'encontre des pays d'Europe centrale et orientale au début des années 1990 pour y promouvoir la stabilité politique, la paix et la transition économique. Au fond, Berlin pratique une politique normative fondée sur des moyens civils traditionnels avérés dans le but d'exporter la stabilité sur un continent en proie au développement de l'insécurité, susceptible de devenir une vaste zone d'instabilité.

¹⁰ « Rede des Außenministers vor dem South Africa Institute of International Affairs », 31.03.2000, (<http://www.auswaertiges-amt.de>).

¹¹ Pour plus de détails à ce sujet, on se référera avec profit aux quatre publications du ministère de la Coopération économique et du Développement, « Partner für ein starkes Afrika », BMZ Materialien, n°160 à 163, (<http://www.bmz.de>).

¹² Ces accords succèdent aux Accords de Lomé IV arrivés à expiration. Conclues pour 20 ans, ces accords, qui seront révisés tous les 5 ans, réunissent les 79 États du groupe ACP et les 27 pays de l'Union européenne. Leur objectif était de rétablir les équilibres macro-économiques en supprimant de manière progressive et réciproque les entraves aux échanges commerciaux, de développer le secteur privé, d'améliorer les services sociaux, de favoriser l'intégration régionale, de promouvoir l'égalité des chances hommes-femmes et de protéger l'environnement.

Aider l'Afrique : une politique de sécurité préventive

Au tournant des années 2000, le problème africain apparaît en effet aux yeux des dirigeants allemands de plus en plus comme une question de sécurité internationale¹³. La prise de conscience du primat de la stabilisation politique est renforcée par les attentats du 11 septembre 2001. L'extrême pauvreté du continent noir, l'absence de perspectives et les nombreuses zones de non-droit sont en effet des facteurs favorables au développement de l'extrémisme religieux dans le sillage du terrorisme islamique. L'on craint en outre une dégénérescence des rapports intra-nationaux dans les zones de conflits potentielles du fait de l'incapacité généralisée des États et des sociétés africains à régler leurs conflits pacifiquement et de manière autonome.

Avant même que le terrorisme international ne devienne le centre des préoccupations en matière de sécurité, le gouvernement Schröder/Fischer avait établi en avril 2001 un « Programme d'action 2015 » pour répondre aux objectifs du Millénaire fixés par l'ONU. Ce programme se concentrait sur la lutte contre la pauvreté et sur une meilleure coordination de l'aide multilatérale. Cependant, la conviction de l'insuffisance de ce plan s'est imposée à Berlin, qui souscrit, avec le soutien de l'ensemble des partis politiques, au « Plan d'action pour l'Afrique » du G8 en 2002. Les États industrialisés mettaient l'accent sur le renforcement des institutions et de l'action gouvernementale, la promotion de la paix et de la stabilité, du commerce, de la croissance économique durable, des investissements, de la culture et de la formation, et de la lutte contre le sida. Ce nouvel engagement en faveur d'un programme plus ambitieux que celui de l'ONU marque au fond un revirement dans la perception du continent africain.

Établissant alors un lien de causalité entre la lutte contre la pauvreté et la lutte contre le terrorisme, le gouvernement fédéral révisé à la hausse la part allemande de l'aide publique au développement, considérée dorénavant comme « l'élément central de la politique de sécurité préventive non militaire », selon les propos de la ministre Heidemarie Wieczorek-Zeul¹⁴. Cette prise de conscience

¹³ Cf. Andreas Mehler, « Krisenprävention als neues Paradigma deutscher Afrikapolitik », *Journal für Entwicklungspolitik*, n° 16/2000, pp. 175-187.

¹⁴ Cité par Andreas Mehler, « Sicherheitsbedenken rücken in den Mittelpunkt », *op. cit.*

justifie le fait que, lors du sommet des pays industrialisés de Gleneagles en 2005, le chancelier Gerhard Schröder s'engage à atteindre d'ici 2010 un taux d'aide publique au développement équivalente à 0,5 % et, à l'horizon 2015, 0,7 % du PIB, conformément aux engagements de l'UE.

L'Afrique est la région du monde où les affrontements armés sont les plus nombreux, en particulier les guerres civiles. Son développement n'est cependant possible que si les conditions préalables sont réunies. C'est tout le sens des propos tenus par le chancelier Schröder lors de sa tournée africaine en janvier 2004, qui faisaient écho à ceux du chef de la diplomatie allemande quatre ans plus tôt à Johannesburg¹⁵ : la sécurité et la paix constituent la pierre angulaire du développement économique de l'Afrique. Aussi, le gouvernement allemand a-t-il apporté sa contribution aux missions de stabilisation de certaines régions en crise¹⁶. À titre d'exemple, les militaires allemands participent actuellement à des missions de surveillance au Soudan, en Éthiopie et en Érythrée, et plus particulièrement au large de la Corne d'Afrique dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom* depuis 2002.

En 2006, le gouvernement de Grande Coalition a joué un rôle de premier plan dans la surveillance des premières élections libres en République démocratique du Congo — du 30 juillet au 30 novembre 2006 — autour de la capitale Kinshasa sur la base de la résolution 1671 du Conseil de sécurité de l'ONU, non seulement en mettant 780 soldats (56 millions d'euros) à disposition de la force européenne de 1 500 hommes (EUFOR RDC), mais aussi en dirigeant les opérations à partir du quartier général de la Bundeswehr à Potsdam, tandis que le contingent français était basé à Kinshasa. Avalisé par le Bundestag le 1^{er} juin 2006 par 440 voix contre 135 (6 abstentions), cet engagement a soulevé une vive controverse quant à ses véritables objectifs politiques¹⁷ ainsi que de nombreuses réserves de la part de l'opposition concernant les conditions d'intervention et les implications possibles de l'engagement allemand. La force européenne avait pour mission de garantir l'installation du gouvernement en prévenant une éventuelle rébellion des milices et des seigneurs de la guerre congolais face à ce processus démocratique. En outre, elle devait contribuer à la formation et au renforcement des structures locales de maintien de l'ordre qui sont les piliers garants de l'ordre démocratique.

¹⁵ Cf. notes 9 et 11.

¹⁶ Cf. l'interview du ministre des Affaires étrangères Frank Walter Steinmeier, « Notre contribution est respectée », parue dans le *Frankfurter Rundschau*, 28.11.2006 (traduction : Ambassade d'Allemagne en France).

¹⁷ Cf. Lühr Henken, « Bundeswehr am Kongo. Sicherung von Wahlen oder Testfall für EU-Einsätze für Rohstoffe und Einflusszonen? », (<http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Kongo/henken2.html>).

Les chances d'établir la démocratie étant indissociablement liées au développement économique¹⁸, la notion de politique de sécurité préventive prend ici toute sa signification : il s'agissait d'anticiper le déclenchement d'une nouvelle guerre civile qui risquait de provoquer une extension de l'instabilité aux États du Golfe de Guinée, dont l'économie repose essentiellement sur l'exportation de pétrole¹⁹ et qui présentent eux-mêmes des risques latents de déstabilisation.

Certes, il ne faut pas occulter la richesse du pays en matières premières qui peut constituer un intérêt pour la République fédérale²⁰, mais il ne semble pas que les intérêts économiques allemands aient présidé à ce choix stratégique. La République démocratique du Congo jouant un rôle majeur dans la stabilité de l'ensemble de l'Afrique centrale de par sa position géographique centrale, l'opération de l'EUFOR est considérée comme « un investissement européen dans la stabilité africaine »²¹.

Gardons-nous également de considérer l'engagement des forces armées allemandes comme un revirement de la conception allemande de la sécurité mondiale en direction d'une utilisation plus systématique des moyens militaires²². Le faible nombre des militaires déployés comme la nature des missions, humanitaires ou logistiques, déterminées dans le temps, dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), avec un mandat clair des Nations unies (mission de soutien à la MONUC dans la région Ituri/Bunia) le démontrent. D'ailleurs, la contribution allemande à la mission de l'AU au Soudan est essentiellement financière²³.

Bien sûr, la participation à l'opération *Enduring Freedom*, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international, peut être considérée comme une compensation au refus de Gerhard Schröder d'engager la Bundeswehr dans la guerre en Irak et ainsi redorer le blason allemand sur la scène internationale. Bien sûr, lorsque le gouvernement fédéral engage des militaires allemands dans le cadre de l'EUFOR, il contribue à la réalisation d'un objectif politique de l'UE, dans la mesure où cet engagement permet de mettre en œuvre les premières missions de gestion des crises, à la fois civile et militaire dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de

¹⁸ « Einer der schwierigsten Fälle auf dem schwarzen Kontinent », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 06.04.2006, (<http://www.faz.net>) ; Horst Köhler, « Wirtschaftliche Entwicklung und Sicherheit », 11.02.2005, (<http://securityconference.de>).

¹⁹ KfW Bankengruppe, *Ölboom am Golf von Guinea. Erdölländer in Afrika – Konsequenzen des Ölbooms am Golf von Guinea*, Frankfurt/main, 2004, p. 2.

²⁰ Cf. les propos d'Eckart von Klæden, porte-parole de la CDU/CSU pour les questions de politique étrangère.

²¹ « Wir reden vom Ernstfall » — Interview mit Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier, *Der Tagesspiegel*, 21.05.2006.

²² Cf. Franz-Josef Meiers, *La politique allemande de sécurité et de défense : Équilibrer durablement les attentes extérieures et les contraintes intérieures*, Ifri, *Note du Cerfa*, n°41/2006, p. 5 et 12.

²³ 3,2 millions d'euros pour soutenir l'AMIS et 264 millions au titre de l'UE dans le cadre de la Facilité de paix pour l'Afrique.

défense²⁴. Mais ces engagements participent aussi d'une politique de responsabilité du gouvernement allemand à la stabilisation de la région des Grands Lacs, considérée comme l'une des clés de la stabilisation politique et économique du continent africain, puisque la sécurité sous toutes ses formes ne peut être préservée que si l'insécurité environnante est écartée.

Lors de la 43^e conférence de Munich sur la sécurité en février 2007, Angela Merkel a eu l'occasion d'exposer sa vision de la sécurité dans un monde globalisé : il est nécessaire d'établir un « nouveau concept global de la sécurité » qui « ne se limite pas à des interventions militaires [...] ni à des contributions en moyens financiers et en personnel aux missions de paix de l'ONU. Si l'on veut prévenir les crises, on doit être aussi capable d'investir [...] dans la justice et l'État de droit, dans la bonne gouvernance et le développement économique, dans l'éducation et la santé [...] Il faut investir dans le développement humain au sens large du terme²⁵ ».

La chancelière caractérise la nouvelle politique africaine de l'Allemagne comme une politique de « responsabilité mondiale » répondant à une « menace mondiale²⁶ ». Le défi de la stabilisation et du développement du continent africain ne s'inscrit pas uniquement dans une perspective afro-africaine, mais il concerne directement aussi ses voisins dans la mesure où l'instabilité politique et économique de l'Afrique peut avoir, à terme, des répercussions directes néfastes sur la stabilité et le développement de l'Union européenne, comme l'afflux de réfugiés. Lors de son discours gouvernemental du 30 novembre 2005, la chancelière avait été très explicite : « Les problèmes frapperont notre pays si nous ne parvenons pas à apporter une solution à ces problèmes ailleurs »²⁷. Pour réaliser cet objectif, le gouvernement allemand privilégie la mise en place d'un partenariat euro-africain plus équilibré.

²⁴ Cf. Wolf Kintzel, « Der Einsatz der EU im Kongo: Abbrechen oder Verlängern? », SWP, SWP-Aktuell, n°52, novembre 2006, p. 2.

²⁵ « Discours prononcé par Angela Merkel, chancelière de la République fédérale d'Allemagne, à l'occasion de la 43^e conférence de Munich sur la politique de sécurité, le 10 février 2007 », source : Ambassade d'Allemagne (Paris).

²⁶ Ibid.

²⁷ « Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel », 30.11.2005, (<http://www.bundesregierung.de>).

La mise en place progressive d'un « partenariat durable » plus équilibré et plus efficace

Les premiers accords signés à Lomé (Togo) en 1963 entre la Communauté européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP) — portant sur les préférences commerciales et sur la coopération bilatérale en matière de développement — avaient tenté de mettre sur pied un partenariat fondé sur les principes d'égalité, de respect de la souveraineté, d'intérêts mutuels et d'interdépendance. Mais depuis quatre décennies, ce partenariat s'est limité dans les faits à un rapport à sens unique entre pays donateurs et receveurs. Il en résulte une forte asymétrie non seulement parce que les règles du jeu sont depuis le départ essentiellement fixées par les Européens²⁸, mais aussi en raison du déséquilibre en terme de poids politique et économique entre les deux parties : si l'Europe a joué un rôle vital dans l'économie africaine depuis la décolonisation, la part de l'Afrique dans le volume du commerce extérieur des États membres n'a pas dépassé 2 % depuis le début des années 1970.

Si le cadre d'action préconisé par Berlin pour répondre avec efficacité à la problématique africaine semble s'inscrire dans la continuité de la « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide » ou encore du rapport de la commission d'experts mise en place par Tony Blair en 2004 pour réfléchir à la nouvelle définition des rapports entre le Nord industrialisé et l'Afrique, l'approche allemande de la politique africaine se différencie de celles de la France et de la Grande-Bretagne. Alors que la *Commission for Africa* suggérait en son titre la soumission traditionnelle du continent noir dans le cadre d'un partenariat *pour* l'Afrique, le partenariat doit être établi, selon les responsables allemands, *avec* l'Afrique (*Partnerschaft mit Afrika*). Autrement dit, les pays européens doivent se départir de la politique « paternaliste » pratiquée depuis la décolonisation. Selon Horst Köhler, père de l'initiative allemande, « un partenariat exige que l'on parte sur un pied d'égalité²⁹ ».

²⁸ Stefan Mair, « Partnerschaft mit Afrika », Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Diskussionspapier der FG 6 (DPFG 6), Berlin, Novembre 2005, p. 3.

²⁹ « Afrika ist für uns alle wichtig », Gespräch mit Bundespräsident Horst Köhler, Internationale Politik, avril 2006, pp. 16-24, p. 16.

L'objectif est de sortir l'Afrique de son statut de continent assisté par l'UE pour en faire un véritable partenaire politique et économique. C'est tout le sens de la Stratégie UE-Afrique adoptée le 15 décembre 2005, dont les orientations ont été définies sous l'impulsion de l'Allemagne au milieu du mois de mai 2007 autour de quatre objectifs : le développement et l'approfondissement des relations politiques ; la promotion de la paix, de la sécurité, du développement durable ; une approche commune des défis mondiaux ; et l'intensification des relations entre les sociétés civiles de l'UE et de l'Afrique. Lors du 24^e sommet Afrique — France le 15 février 2007, Angela Merkel a défini la méthode préconisée pour mettre en œuvre ce partenariat de la manière suivante : cela « signifie que nous [...] nous engageons dans un dialogue ouvert et apprenons à nous orienter en fonction de ce qui est, selon vous, important et nécessaire, ce dont vos populations ont besoin et ce qu'elles attendent. [...] C'est pour moi l'expression de l'esprit de partenariat qui est essentiel si nous voulons tous profiter de notre coopération et faire progresser nos pays, tant en Afrique qu'en Europe. »³⁰

Ainsi, les négociations portant sur les futurs « Accords de partenariat économique » (APE) entre l'UE et les pays ACP — qui ont pour but explicite de lutter contre la pauvreté, de promouvoir le développement durable des pays partenaires ACP et de contribuer à leur participation équitable à l'économie mondiale³¹ — ont eu lieu sur la base d'un « consensus » et d'une « conception commune » entre les deux parties sur le fait que ces accords sont un instrument de la lutte contre la pauvreté³². En l'échange d'une conclusion des APE avant le 31 décembre 2007 — date butoir jusqu'à laquelle l'Organisation mondiale du Commerce garantit la préférence commerciale de l'UE vis-à-vis des États ACP —, la présidence allemande de l'UE s'est engagée sur deux points : d'une part, à « favoriser un accès au marché européen exempt de droits de douanes et de quotas pour tous les produits »³³, tout en ne formulant aucune « exigence offensive » pour l'ouverture des pays ACP aux produits européens ; d'autre part, à doubler l'aide liée au commerce aux pays en voie de développement après la conclusion des APE.

Fondée sur la conviction de ce que « pour vaincre la pauvreté, il faudra remédier à la pauvreté énergétique³⁴ », la présidence allemande a également posé les bases d'un partenariat durable dans le domaine énergétique qui est « d'un intérêt mutuel pour l'Afrique et pour l'Europe³⁵ ». D'une part, il est prévu de promouvoir notamment

³⁰ Cf. « Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel auf dem 24. Afrika-Frankreich-Gipfel in Cannes, gehalten am 15. Februar 2007 », *Internationale Politik*, avril 2007.

³¹ « Consensus sur les Accords de partenariat économique entre l'UE et les pays ACP », 14.03.2007, (<http://www.eu2007.de>).

³² « Wiczorek-Zeul: Succès de la présidence allemande du Conseil de l'UE dans le domaine de la politique du développement », 15.05.2007, (<http://www.eu2007.de>).

³³ Ibid.

³⁴ Cf. <http://www.energypartnership.eu/de>.

³⁵ « Wiczorek-Zeul: Ohne Energie keine nachhaltige Entwicklung in Afrika », 06.03.2007, (<http://www.eu2007.de>).

les énergies renouvelables afin d'éviter, autant que possible, des répercussions négatives sur le climat et de réduire la dépendance des économies africaines vis-à-vis du pétrole, trop onéreux. D'autre part, l'UE a un intérêt à ouvrir de nouvelles sources alternatives au Proche-Orient³⁶ pour assurer son approvisionnement énergétique. Mais au préalable, il faut que les pays africains riches en pétrole ordonnent leur système juridique et qu'ils disposent d'un « système économique transparent qui ne soit pas étouffé par la corruption » — comme le prévoit le NEPAD — « afin que les richesses naturelles puissent profiter aux populations »³⁷.

Ces dernières années, les débats au Bundestag, comme les diagnostics établis par les experts³⁸, ont mis en lumière certains déficits structurels de l'action allemande, notamment l'insuffisance des moyens mis en œuvre pour atteindre les ambitions affichées — jugées par ailleurs « irréalistes »³⁹ -, le manque de cohérence des objectifs poursuivis³⁶ ou encore le manque de complémentarité des politiques des États membres avec celle de l'UE. L'Afrique est mise en exergue en tant que défi collectif pour l'avenir de l'Europe et donc de l'Allemagne. Tirant les conséquences d'une politique nationale déficiente, la présidence allemande a cherché à remédier à ses propres insuffisances par une européanisation croissante de la politique de développement : l'adoption d'un code de bonne conduite pour la division du travail et la complémentarité entre les États membres et la Commission européenne en livre la preuve. On comprend d'autant mieux cette démarche que les intérêts allemands sur le continent du Sud ne sont toujours que très limités, y compris sur le plan commercial, malgré la hausse du volume des transactions observée ces dernières années⁴⁰. Certes, dans un paysage économique où un tiers des emplois dépendent du commerce extérieur, l'ouverture sur de nouveaux marchés pourrait avoir des effets positifs sur le marché de l'emploi en Allemagne. Malgré la structuration récente du paysage politico-économique africain, les incertitudes concernant les jeunes démocraties ou les résultats inférieurs aux taux de croissance économique prévus — autour de 5 % sur la période 2003-2006 — n'invitent qu'à un « optimisme prudent »⁴¹. Dans l'immédiat, seule l'Afrique du Sud apparaît comme un partenaire fiable⁴².

³⁶ Cf. Friedemann Müller, « Versorgungssicherheit. Die Risiken der internationalen Energieversorgung », *Internationale Politik*, n°3/2003, p. 7.

³⁷ Cf. *Der Tagesspiegel*, 12.02.2007.

³⁸ Cf. Stephan Klingebiel, Stefan Mair, Andreas Mehler, "Deutsche Afrikapolitik — Prämissen, Konzepte und Instrumente", SWP, DPGF 6, Avril 2003. Cf. *Der Tagesspiegel*, 12.02.2007.

³⁹ Cf. « Keine falschen Ziele setzen », Interview mit Christian Ruck, entwicklungspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, *Das Parlament*, 23.08.2004.

⁴⁰ Sybille Gehle et Christiane Rosenow, « Der deutsche Außenhandel 2005 nach Ländern », *Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik*, n°5/2006, p. 530.

⁴¹ « Afrika ist für uns alle wichtig », *op. cit.*

⁴² L'augmentation des transactions la plus remarquable, avec l'Afrique du Sud (+ 45,7 % sur la période 2000-2005), est essentiellement imputable à la signature en 2000 d'un accord de libre-échange entre l'UE et l'Afrique — qui est sur le point de

La structuration de la contribution financière allemande au titre de l'aide au développement corrobore cette orientation : en 2006, les subventions bilatérales germano-africaines ont enregistré une baisse de 47 millions d'euros, compensée par une augmentation de l'aide multilatérale de 53 millions⁴³.

Actuellement, Berlin consacre à ce domaine 0,36 % de son PIB contre 0,33 % il y a deux ans. En outre, si l'on en croit le rapport annuel de l'organisation DATA publié en mai 2007⁴², les engagements de l'Allemagne pris lors du sommet du G8 de 2005 étaient loin d'être respectés : l'augmentation du volume d'aide au développement de 750 millions d'euros par an à partir de 2008 au moins jusqu'en 2011⁴⁴ — est sans doute une réponse de la présidence du G8 au manquement constaté pour combler son retard. Mais elle est à interpréter avant tout comme un signal adressé aux autres États industrialisés dont les engagements n'étaient pas respectés à la veille du sommet d'Heiligendamm.

devenir un « partenariat stratégique ». Cf. Sybille Gehle et Christiane Rosenow, op. cit., p. 536.

⁴³ Organisation DATA, « Der Data-Bericht 2007 », p. 142, (<http://www.thedatareport.org>).

⁴⁴ « Deutschland gibt mehr Geld für Entwicklungshilfe aus », 1er juin 2007, (<http://www.bundesregierung.de>).

Conclusion

En conclusion, les gouvernements Schröder et Merkel ont donné à la politique africaine un élan nouveau depuis 2000. Si la diplomatie rouge-verte a lancé l'Allemagne sur la voie de ce que Andreas Mehler nomme l'« Afro-réalisme »⁴⁵, la Grande Coalition s'est attachée à jeter les bases d'un véritable concept stratégique (*Afrika-Konzept*) en fonction d'objectifs sur le moyen et le long termes. L'arrivée de la chancelière à la tête de la Grande Coalition en novembre 2005 n'a pas modifié la perception des enjeux ni remis en question les objectifs. La rupture majeure avec son prédécesseur réside dans la multilatéralisation croissante de la politique africaine. L'Union européenne et les Nations unies sont devenues les deux pôles d'ancrage de la politique africaine de Berlin. L'Allemagne a utilisé les leviers que sont la présidence de l'Union européenne et celle du G8 pour faire avancer plusieurs dossiers importants dans les domaines de l'énergie, du bon fonctionnement institutionnel et démocratique ou encore de la lutte pour la pauvreté. Il est évident que le chemin sera encore long pour que les objectifs fixés puissent être atteints et que le « partenariat stratégique », qui devrait être fondé au sommet de Lisbonne à la fin de l'année 2007, fonctionne à plein régime.

L'Allemagne peut toutefois se targuer d'avoir donné une impulsion nouvelle à la politique africaine de l'Europe, même si certains domaines n'ont pas été traités en profondeur durant le semestre qui vient de s'écouler, par exemple l'épineuse question de l'immigration ou encore, dans le domaine économique, la suppression à l'horizon 2013 des subventions agricoles à l'exportation dans le cadre du cycle de Doha des négociations de l'OMC. En accélérant la mise en œuvre de la stratégie UE-Afrique adoptée le 15 décembre 2005, elle a également réussi à poser les premières pierres d'un partenariat mondial en matière de développement, selon l'orientation fixée par les Nations unies en juillet 2000. Si, depuis l'affaire irakienne, de nombreuses interrogations planaient sur la volonté et la capacité de l'Allemagne à assumer des responsabilités proportionnelles à ses capacités et à son statut de grande puissance, le volontarisme affiché et les moyens mis en œuvre pour établir une relation de partenariat durable plus efficace avec l'Afrique auront permis de lever de nombreux doutes.

⁴⁵ Expression employée par Andreas Mehler, « Sicherheitsbedenken rücken in den Mittelpunkt », *op. cit.*