

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2019

Volume XX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

CAP VERS LE SUD : LA COOPÉRATION FRANCO-ALLEMANDE EN AFRIQUE DE L'OUEST

PAR

CLAIRE DEMESMAY (*) et MICHAEL STAACK (**)

Dans le courant des années 2010, la France et l'Allemagne ont intensifié leur coopération en Afrique de l'Ouest, en particulier sur les questions de sécurité. Si on se fie aux déclarations du Président français et de la Chancelière fédérale après la réélection de cette dernière en mars 2018, cette tendance est appelée à se poursuivre (1). Y contribue le fait que l'Allemagne ait accru sa présence dans la région, alors que la France aspire à un rééquilibrage de ses positions sur le continent africain. Or, bien que les deux États se soient indéniablement rapprochés, ils ont en la matière des traditions très différentes et sont, aujourd'hui encore, loin d'avoir des intérêts identiques. Ce n'est que s'ils dépassent un certain nombre de malentendus et acceptent les compromis qu'ils parviendront à élaborer une stratégie commune vis-à-vis de l'Afrique qui soit constructive et porteuse d'avenir. Cet article esquisse quelques pistes. Il revient tout d'abord sur la politique africaine des deux pays, en soulignant leurs continuités et leurs récentes évolutions. Dans un deuxième temps, il s'intéresse aux récentes convergences franco-allemandes dans des champs politiques d'intérêt commun : d'une part, les migrations et l'aide au développement ; de l'autre, les questions de défense et de sécurité. Pour finir, il explore les attentes de Paris et de Berlin l'un vis-à-vis de l'autre en matière de politique africaine et évoque des sujets où les synergies sont possibles, sur lesquels il serait à la fois nécessaire et réaliste d'approfondir la coopération.

(*) Directrice du programme franco-allemand de l'Institut allemand de politique étrangère (DGAP, Allemagne).

(**) Professeur de Science politique à l'Université de la Bundeswehr (Hambourg, Allemagne).

(1) Conférence de presse commune d'Angela Merkel et d'Emmanuel Macron, Paris, 16 mars 2018.

LIGNES FLUCTUANTES ET PRÉSENCES ASYMÉTRIQUES

Un nouvel intérêt allemand pour l'Afrique

Bien que l'Allemagne soit présente en Afrique de l'Ouest depuis plusieurs décennies, elle n'avait jamais considéré cette région comme une priorité. Du moins jusqu'à récemment. La donne est en train de changer depuis qu'elle s'est engagée, en 2013, auprès de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), la plus importante opération de paix des Nations Unies à laquelle elle n'ait jamais participé (2). Et surtout depuis qu'elle a accueilli un très grand nombre de réfugiés et migrants à partir de l'été 2015. Avec l'accroissement de la pression migratoire, Berlin a en effet pris conscience des conséquences que peut avoir sur l'Europe l'instabilité de certaines régions africaines. De plus en plus, les décideurs et acteurs de la politique étrangère de l'Allemagne perçoivent l'Afrique de l'Ouest comme ce qu'elle est depuis longtemps pour la France, c'est-à-dire un voisinage immédiat. Comme le note un diplomate allemand : « *Les développements dans cette région nous affectent directement. Une déstabilisation économique et politique accrue, en particulier au Sahel, peut conduire à une recrudescence des migrations et de la menace terroriste. Mais dans l'hypothèse d'un développement durable, l'Afrique de l'Ouest offre aussi des opportunités de croissance économique et de nouveaux marchés.* » (3) Pour le dire en d'autres termes, « *la stabilité et la sécurité en Afrique de l'Ouest contribuent à la stabilité et à la sécurité en Europe* ».

La radicalisation du discours sur l'immigration, en particulier à droite de l'échiquier politique, a aussi contribué à ce que le gouvernement fédéral s'intéresse davantage à l'Afrique et multiplie les initiatives pour stabiliser le continent et donc limiter les mouvements migratoires vers l'Europe. C'est ainsi que la présidence allemande du G20, en 2017, a érigé le partenariat avec l'Afrique en priorité. La politique allemande en Afrique de l'Ouest répond à deux grands principes : d'une part, soutenir les initiatives individuelles et la bonne gouvernance, en accompagnement de l'aide humanitaire, pour permettre aux Etats concernés d'avoir un développement économique autonome ; d'autre part, les aider à gérer par eux-mêmes leur sécurité. Dans cette logique, l'accent est mis sur le renforcement de l'intégration régionale, en particulier dans le domaine de l'économie et de la sécurité. Ce dernier apparaît comme la plus haute des priorités dans les « *lignes directrices de la politique africaine allemande* » (4), le document de référence du gouvernement fédéral. Conformément à cela, Berlin considère

(2) Stefan BRÜNE / Hans-Georg EHRHART / Heinz Gerhard JUSTENHOVEN (dir.), *Frankreich, Deutschland und die EU in Mali. Chancen, Risiken, Herausforderungen*, Nomos, Münster, 2015.

(3) Entretien au ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin, juin 2018.

(4) Gouvernement fédéral, *Eine vertiefte Partnerschaft mit Afrika. Fortschreibung und Weiterentwicklung der Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung*, 27 mars 2019, disponible à l'adresse www.auswaertiges-amt.de/blob/2204146/61736e06103e9a28e328371257ee34f7/afrikaleitlinien-data.pdf.

la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) comme un acteur privilégié.

L'intérêt accru de l'Allemagne pour la région se traduit sur le plan diplomatique par des visites de haut rang. Après cinq ans d'absence en Afrique, la Chancelière s'est rendue au Mali, au Niger et en Ethiopie (2016), puis en Côte-d'Ivoire (2017) et enfin au Ghana, au Nigeria et au Sénégal (2018). L'Allemagne y est appréciée. Son image est celle d'un Etat qui fonctionne bien et n'a pas de lourd passé colonial, qui mène une politique étrangère fiable et équilibrée, mais n'a pas d'intérêts économiques et géostratégiques explicites en Afrique. Cela étant, si la présence accrue de l'Allemagne est saluée, elle suscite également des attentes en matière d'engagement durable et d'indépendance vis-à-vis du partenaire français. Pour le reste, la République fédérale est loin d'être aussi visible que la France en Afrique de l'Ouest. Outre sa présence diplomatique (5), elle n'entretient de centres culturels que dans six de ces pays (6). Quant aux investissements directs des entreprises allemandes et à leur présence économique en général, ils restent faibles malgré une légère tendance à la hausse. Le volume des échanges commerciaux entre l'Allemagne et l'ensemble de l'Afrique ne s'élève qu'à 40 milliards d'euros, au même niveau qu'entre l'Allemagne et la Hongrie ou encore la Russie.

Indépendamment de son réseau diplomatique, l'Allemagne coopère avec l'ensemble des Etats d'Afrique de l'Ouest en matière d'aide au développement, que cela soit dans le cadre de l'Union européenne (UE) ou au niveau bilatéral. La crise migratoire a contraint Berlin à revoir les principes de cette politique, ce qu'il a surtout fait durant la présidence allemande du G20 entre décembre 2016 et novembre 2017. Dans ce contexte, l'Allemagne a présenté trois documents : les « Key Points for a Marshall Plan with Africa » du ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement, le « Compact with Africa » du ministère fédéral des Finances et le « Pro ! Afrika » du ministère fédéral de l'Economie et de l'Energie (7). Ces trois documents sont d'accord sur un point : à l'avenir, l'aide au développement – qu'elle soit nationale ou internationale – devra faire davantage appel au secteur privé et créer des conditions-cadres et des incitations appropriées pour rendre les investissements en Afrique plus attractifs. « *Davantage d'investissements privés, de développement*

(5) L'Allemagne maintient une présence diplomatique dans treize Etats d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Côte-d'Ivoire, Ghana, Liberia, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo, Tchad) ; il n'y a qu'au Cap-Vert, en Gambie, en Guinée et en Guinée Bissau qu'elle ne dispose pas d'ambassade.

(6) Ses Instituts Goethe se trouvent en Côte-d'Ivoire, au Burkina Faso, au Ghana, au Nigeria, au Sénégal et au Togo.

(7) Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement, *L'Afrique et l'Europe. Un nouveau partenariat pour le développement, la paix et l'avenir*, Berlin, 2017, disponible à l'adresse www.bmz.de/en/publications/languages/french/marshallplan_afrika_fr.pdf ; Ministère fédéral allemand des Finances, « Partnerschaft mit Afrika : Startschuss für G20 Afrika-Konferenz in Berlin », communiqué de presse, 12 juin 2017 ; Ministère fédéral de l'Economie et de l'Energie, *Pro ! Afrika. Perspektiven fördern, Chancen nutzen, Wirtschaft stärken. Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika*, Berlin, 2017.

économique par le bas, d'essor entrepreneurial et, surtout, d'emplois », comme le formule le « Plan Marshall avec l'Afrique ». Le concept a également été adopté, en substance, par le G20.

L'un des nouveaux instruments de cette politique avancés par l'Allemagne sont les « partenariats de réforme » (*Reformpartnerschaften*) conclus avec des Etats prêts à faire davantage pour la bonne gouvernance, la protection des droits de l'homme et le développement économique. Ce sont deux Etats d'Afrique de l'Ouest, la Côte-d'Ivoire et le Ghana, qui se sont les premiers engagés dans un tel partenariat, ensuite rejoints par le Sénégal. A Berlin, on est conscients qu'il faudra du temps pour que la priorité accordée à l'initiative entrepreneuriale porte ses fruits. Dans le meilleur des cas, elle permettra d'apporter des réponses au défi migratoire à long terme. Ce constat a conduit le gouvernement fédéral à également intensifier ses efforts pour lutter à court terme contre les mouvements migratoires irréguliers et pour offrir « à la population africaine un meilleur accès aux possibilités de migration régulière existantes » (8). Pour l'Allemagne, cela passe par un renforcement des forces de sécurité du G5 Sahel pour lutter contre les djihadistes et faire entrave aux migrations, ainsi que par des « partenariats de mobilité » (*Mobilitätspartnerschaften* (9)), dont le but est le retour des migrants dans leur pays d'origine. Ces derniers sont loin de faire l'unanimité (10). Lors du voyage d'Angela Merkel au Ghana, au Nigeria et au Sénégal en août 2018, l'Allemagne s'est vue félicitée pour ses initiatives en termes d'aide au développement. En revanche, l'idée de « partenariats de mobilité » a été accueillie avec réserve. Seul le petit Etat insulaire du Cap-Vert a jusqu'à aujourd'hui conclu un tel accord avec l'UE.

Continuités et ruptures françaises

En France, la conscience que l'Afrique relève du voisinage immédiat de l'Europe et donc que l'instabilité du continent la concerne directement est à la fois plus ancienne et plus vive. Cela s'explique, d'une part, par la forte présence politique, culturelle et militaire française en Afrique occidentale, en grande partie issue de l'histoire coloniale et, d'autre part, par une longue tradition de l'immigration issue d'Afrique et l'importance de la diaspora africaine dans le pays – une expérience que ne partage pas l'Allemagne. L'antériorité de l'analyse n'empêche pas une convergence de vues franco-allemande et des préoccupations similaires. Dans les deux pays, celles-ci portent en premier lieu sur une recrudescence des flux migratoires, liée non seulement à la détérioration de la sécurité et de la situation économique et sociale dans plusieurs Etats d'Afrique, mais aussi

(8) Gouvernement fédéral, *Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung*, 2019.

(9) Les « partenariats pour la mobilité » visent à aider les Etats africains à renforcer leurs capacités en matière de protection des frontières, de gestion des migrations et de protection des réfugiés. En retour, ils sont censés prendre des mesures pour réadmettre ou réintégrer les migrants en situation irrégulière.

(10) Bob Koigi, « Merkel's Africa visit provokes mixed reaction », *EurActiv*, 14 oct. 2016, disponible à l'adresse www.euractiv.com/section/development-policy/news/merkels-africa-visit-provokes-mixed-reaction/?_ga=2.231917279.1349614807.1545819256-1594087618.1525722137.

à la transition démographique très rapide au Sahel et aux problèmes de ressource qu'elle induit (11). En France, l'autre préoccupation récurrente porte sur le terrorisme islamiste, d'autant plus difficile à contrôler que son extension est étroitement liée à un vaste trafic transsaharien (traite humaine, drogue, voitures volées, etc.). Avec la question migratoire, la menace djihadiste a transformé en profondeur la politique française vis-à-vis de l'Afrique au cours de la dernière décennie. Sa raison d'être ne réside plus dans le maintien d'un statut de grande puissance, comme autrefois, mais principalement dans la gestion des risques.

Cette préoccupation s'accompagne d'un sentiment d'urgence aiguë, sans doute plus marqué qu'en Allemagne, et place la France dans une situation paradoxale : Paris joue la carte militaire, jugée indispensable pour stabiliser le Sahel et notamment éviter une remontée des opérations djihadistes au Mali, tout en souhaitant à moyen terme sortir de ce paradigme et rééquilibrer sa politique vis-à-vis de l'Afrique. Si la logique des interventions militaires a changé, passant d'une présence prépositionnée à des déploiements ponctuels de l'armée française, le prisme sécuritaire est quant à lui assumé. En témoigne la décision d'Emmanuel Macron de rendre visite aux forces françaises déployées au nord du Mali quelques jours à peine après son élection en mai 2017. Cela étant, la France est bien consciente des limites de l'exercice. Son image, souvent associée au soutien d'anciennes élites corrompues, continue à se détériorer dans plusieurs pays d'Afrique. Comme le dit un chercheur à propos du Mali, « *l'armée française a été accueillie avec des fleurs, aujourd'hui avec des pierres* » (12). De plus, la France n'a plus les moyens humains, politiques et financiers pour multiplier des interventions coûteuses – d'autant qu'elle agit dans un cadre budgétaire contraint et que son appareil militaire est mobilisé en interne pour la lutte antiterroriste.

C'est dans ce contexte qu'Emmanuel Macron a annoncé une rupture dans la politique française en Afrique (13). Il s'agit non seulement d'« *en finir avec un paternalisme bien-pensant* » (14) et d'entretenir une relation d'égal à égal entre Européens et Africains, mais aussi de prendre ses distances avec la logique du tout militaire – imposée par les situations de crise, pour se concentrer davantage sur le potentiel économique des pays africains. Déplacer le curseur thématique a des conséquences directes sur le positionnement géographique. L'idée est de ne pas se laisser enfermer dans les alliances traditionnelles, mais d'approfondir la coopération avec des Etats avec lesquels la France n'a pas de passé colonial commun, tels que

(11) L'absence de registres rend les projections difficiles, mais les Nations Unies estiment que d'ici à 2100, la population du Sahel serait multipliée par six. Cf. *World Population Prospects: The 2017 Revision*, New York, 2017, disponible à l'adresse esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/wpp2017_keyfindings.pdf.

(12) Entretien avec un expert français, Paris, 4 avr. 2018.

(13) Emmanuel MACRON, Discours à l'Université de Ouagadougou, 28 nov. 2017, disponible à l'adresse www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/11/28/discours-demmanuel-macron-a-luniversite-de-ouagadougou.

(14) Entretien au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Paris, 5 avr. 2018.

l'Afrique du Sud et le Nigeria, où elle a davantage d'intérêts commerciaux qu'en Afrique de l'Ouest et où, comme le dit un diplomate, « *on peut aller sans difficulté, on n'a pas à défricher* » (15). Au-delà, il s'agit d'opérer dans un cadre multilatéral, en particulier pour les opérations militaires, et d'y associer systématiquement les partenaires africains et européens. Il est aujourd'hui difficile de savoir dans quelle mesure le tournant annoncé sera effectif. Le discours sur le nécessaire rééquilibrage de la politique de la France vis-à-vis de l'Afrique n'est pas récent. Or il n'a jusqu'à présent jamais abouti (16). Au cours des dernières décennies, les dirigeants français se sont fait rattraper par les crises ou, pour citer un diplomate familier de la politique africaine, ont été « *piégés par le poids du passé* » (17). Une chose est certaine : pour opérer une telle transition, qui suppose une stabilisation de la zone sahélienne, la France a grand besoin de partenaires solides.

S'il est un domaine dans lequel cette rupture trouve aujourd'hui à s'appliquer, c'est celui de l'aide publique au développement, dont la France a elle aussi révisé les principes. Le budget qui lui est dédié est censé augmenter tout au long du quinquennat pour atteindre 0,55% du revenu national brut d'ici 2022 (contre 0,43% en 2017) (18). A cette fin, il est prévu que l'Agence française de développement (AFD) reçoive d'importants crédits budgétaires supplémentaires et renforce ainsi sa capacité d'action, notamment pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris sur le climat. Ses engagements s'élevaient en 2017 à 10,4 milliards d'euros, dont la moitié à destination de l'Afrique (19), et devraient augmenter à 14 milliards en 2019. De plus, l'équilibre entre prêts et dons est appelé à évoluer. Jusqu'à présent, les prêts, souvent accordés à des Etats peu risqués, dominaient largement la politique française de développement. Avec l'augmentation prévue de la part du budget octroyé aux dons, destinés aux Etats les plus pauvres, la France se rapproche du modèle de ses partenaires nord-européens, dont l'Allemagne. Cela ne peut que contribuer à améliorer la coopération entre l'AFD et la Kreditanstalt für Wiederaufbau (Etablissement de crédit pour la reconstruction, KfW), qui aujourd'hui déjà est son premier partenaire multilatéral.

(15) Entretien au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères par téléphone, 18 sept. 2018.

(16) Sur ce point, cf. Thiam ASSANE, « La politique africaine de Nicolas Sarkozy : rupture ou continuité ? », *Politique étrangère*, 2008/4, pp. 873-884 ; Aline LEBEUF / Hélène QUÉNOT-SUAREZ, *La Politique africaine de la France sous François Hollande. Renouveau et impensé stratégique*, IFRI, Paris, 2014.

(17) Entretien au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Paris, 12 nov. 2018.

(18) Virginie ROBERT, « La France va multiplier par quatre les dons pour l'aide au développement », *Les Echos*, 3 sept. 2018.

(19) Agence française de développement, *Groupe AFD - Résultats 2017*, 2018, disponible à l'adresse www.afd.fr/sites/afd/files/2018-07-11-28-13/AFD%20chiffres%202017-VFR.pdf.

Migration et développement

Le nouvel intérêt de l'Allemagne pour le continent africain, en particulier sa région occidentale, a eu un impact direct sur la coopération franco-allemande. Elle a conduit à ce que les deux Etats cherchent le dialogue, se rapprochent dans leur analyse et approfondissent leur coopération en matière de politique africaine. Certes, leurs perceptions des défis – notamment le rapport migration/terrorisme – et des solutions à y apporter diffèrent encore largement et différeront longtemps. Cela étant, les stratégies des deux Etats sont devenues en quelques années « *largement compatibles, voire congruentes surtout en ce qui concerne la sécurisation de l'Afrique et de ses frontières, conçue comme un lieu de menaces et de risques* » (20). Cela vaut tout particulièrement pour la maîtrise du territoire et la limite des flux migratoires, à propos desquelles un connaisseur de la politique africaine de la France parle d'un « *engagement très fort en franco-allemand* » (21). Dans les deux pays, comme d'ailleurs chez la plupart de leurs voisins européens, le discours sur les questions migratoires s'est sécurisé, s'articulant autour de l'idée selon laquelle l'immigration est en soi une menace pour l'ordre social et politique et des mécanismes d'exclusion sont par conséquent justifiés. Cette tendance, qui se traduit par une exigence de contrôle accrue de la part des responsables politiques et de l'opinion publique, explique que la maîtrise des flux migratoires et la fermeture de ce que le Président français nomme les « *routes de la nécessité* » (22) soient aujourd'hui une priorité commune pour Paris et Berlin (23). Dans cette perspective, les deux gouvernements tablent sur un contrôle renforcé des frontières extérieures de l'Union européenne, ainsi que sur une coopération accrue avec les pays de transit.

Sur la protection des frontières extérieures de l'UE, la France et l'Allemagne n'ont pas ménagé leurs efforts. Dès décembre 2015, les deux ministres de l'Intérieur écrivaient à la Commission européenne, appelant à renforcer les compétences de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures et évoquant la possibilité, pour Frontex, de prendre elle-même l'initiative d'intervenir. Cette option était jusqu'alors inexistante, car Frontex ne disposait pas de corps de réservistes et était uniquement responsable de la coordination des activités des gardes-frontières. De son côté, la Commission européenne n'a guère tardé à faire une proposition très proche de l'idée franco-allemande.

(20) Denis TULL, *La Coopération franco-allemande au Sahel : conséquences et perspectives du « tournant africain » de l'Allemagne*, IRSEM (Note de recherche de l'IRSEM, n°45), 27 sept. 2017, p. 6.

(21) Entretien à l'Agence française de développement, Paris, 12 nov. 2018.

(22) Emmanuel MACRON, Déclaration lors du mini-sommet euro-africain avec les chefs d'Etat et de gouvernement, Paris, 28 août 2017.

(23) Dans une lettre commune adressée à la Commission européenne le 3 décembre 2015, les deux ministres de l'Intérieur se disent ainsi « *fermement convaincus* » que les flux migratoires « *doivent être réduits* ».

Elle l'a soumise mi-décembre aux Etats membres, qui l'ont approuvée à la majorité qualifiée en septembre 2016. Quelques semaines plus tard, ce corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes pouvait être déployé, soit sur initiative de l'agence, soit à la demande d'un Etat membre.

L'idée de nouer des partenariats avec des Etats d'émigration et de transit en Afrique a d'emblée fait l'objet d'un consensus franco-allemand, très vite élargi à d'autres partenaires européens. Le principe en a été formulé dès novembre 2015 lors du sommet sur la migration de La Valette. Partant du constat que la gestion des migrations relève d'une « *responsabilité commune* », les chefs d'Etat et de gouvernement africains et européens ont adopté un plan d'action ambitieux pour améliorer leur coopération sur l'immigration régulière et irrégulière, ainsi que sur les questions de retour, de réadmission et de réintégration (24). Dans ce cadre, des Etats comme le Niger se sont engagés à lutter contre les migrations clandestines en échange d'un soutien financier européen. Quant à l'Union européenne, elle a créé à La Valette un instrument financier qui lui est dédié, le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (FFU) (25). La France et l'Allemagne ont voulu approfondir le sujet par la suite. Lors d'une rencontre précédant le sommet européen de Bratislava en septembre 2016, à laquelle elles ont associé l'Italie, elles se sont prononcées pour des partenariats de migration visant à stabiliser certains pays d'Afrique. Cette initiative a été élargie en août 2017 à l'Espagne, lors d'un mini-sommet à Paris, auquel ont aussi participé les représentants de trois pays africains (Niger, Tchad, Libye) et la Commission européenne. Les échanges se sont poursuivis en mars 2018 à Niamey, lors d'une réunion de coordination sur la lutte contre le trafic de migrants et la traite humaine (26).

Toujours dans l'objectif d'améliorer la sécurité et la stabilité en Afrique de l'Ouest et ainsi de limiter les flux migratoires en provenance de la région, la France et l'Allemagne cherchent à mieux coordonner les politiques de développement. C'est dans ce sens qu'elles ont lancé, lors du Conseil des ministres franco-allemand de l'été 2017, de concert avec l'Union européenne, une « Alliance pour le Sahel » (27) centrée sur six domaines prioritaires : l'emploi des jeunes, le développement rural et la sécurité alimentaire, l'énergie et le climat, la gouvernance, la décentralisation et l'accès aux services de base, la sécurité. Grâce à cette initiative, à laquelle se sont ralliés la Banque africaine de développement, la Banque mondiale,

(24) Cf. le plan d'action adopté lors du sommet sur la migration, La Valette, 11-12 nov. 2015, disponible à l'adresse www.consilium.europa.eu/media/21838/action-plan-fr-2.pdf.

(25) Sur les modalités de cette coopération, cf. Mathieu TARDIS, « Les partenariats entre l'Union européenne et les pays africains sur les migrations. Un enjeu commun, des intérêts contradictoires », IFRI (*Note de l'Ifri*), mars 2018, disponible à l'adresse www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/tardis_partenariats_ue_afrique_2018.pdf.

(26) Commission européenne, Communiqué 18/2067, disponible à l'adresse europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-2067_en.htm.

(27) Conseil des ministres franco-allemand, « Une alliance pour le Sahel », 13 juil. 2017, disponible à l'adresse www.france-allemande.fr/IMG/pdf/fiche-alliance-sahel.pdf.

le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et d'autres pays européens, les Etats du G5 Sahel et les alentours doivent en principe bénéficier de plusieurs milliards d'euros d'investissements d'ici à 2022.

Défense et sécurité

L'autre volet sur lequel Paris et Berlin ont intensifié leur coopération en matière de politique africaine est le militaire. Etant donné les différences de cultures stratégiques entre les deux pays et les contraintes politico-institutionnelles auxquelles est soumise la Bundeswehr, cela n'a rien d'évident. Et pourtant, depuis le lancement de la mission au Mali en 2013, l'Allemagne a sensiblement accru sa présence militaire en Afrique de l'Ouest (28). Cinq années plus tard, plus d'un millier de soldats de la Bundeswehr participaient à la MINUSMA, composée principalement de forces armées africaines, ainsi qu'à la Mission de formation de l'Union européenne au Mali (EUTM), dont elle a pris le commandement en novembre 2018. Le plafond du mandat combiné de ces deux missions de stabilisation est de 1 450 soldats, soit le deuxième contingent de l'Allemagne à l'étranger après l'Afghanistan. En outre, depuis le printemps 2016, la Bundeswehr offre un soutien logistique à l'opération Barkhane que l'armée française mène à l'encontre des forces djihadistes au Sahel (transport de matériel et de soldats).

Si le gouvernement fédéral assume et soutient ces missions, ces dernières font aussi l'objet de controverses en Allemagne. De ce point de vue, la détérioration du contexte dans lequel elles prennent place n'aide pas. Depuis 2016, le niveau de sécurité a empiré, le nord du Mali n'est plus que partiellement sous contrôle gouvernemental et la mise en place de forces armées maliennes opérationnelles ne progresse que lentement. L'élection présidentielle du 12 août 2018, qui a débouché sur la réélection d'Ibrahim Boubacar Keita, n'a pas permis de prendre un nouveau départ. Alors qu'elles sont en grande partie responsables de la crise actuelle, les anciennes élites ont été confirmées. « *Le gouvernement de Bamako compte sur la protection des troupes étrangères et sur l'aide internationale. Les réformes nécessaires à l'unité du pays et à son développement peinent à se faire* », déclare un officier supérieur de la Bundeswehr familier de la MINUSMA (29). Les frustrations allemandes sont aussi liées à l'idée que la France continue à soutenir les anciennes élites pour pouvoir affirmer son influence, ce qui est jugé très problématique. De même, on estime insatisfaisant le niveau de communication et de coopération entre l'opération antiterroriste française Barkhane et la MINUSMA en général.

A Paris, on apprécie le soutien de l'Allemagne. Non seulement la participation de la Bundeswehr à ces différentes missions permet de délester

(28) Dans certains Etats comme le Sénégal, la Bundeswehr est présente depuis longtemps avec de petits groupes de conseillers spécialisés dans les questions de formation et d'assistance technique.

(29) Entretien à la Bundeswehr, Berlin, mai 2018.

une armée française très mobilisée par la lutte contre le terrorisme, arrivée aux limites de ses capacités, mais en outre l'appui de Berlin sur les dossiers politiques se traduit par un « *effet levier* » (30) lorsqu'il s'agit de convaincre la Commission et d'autres partenaires européens. Cela étant, on s'agace aussi de la frilosité du partenaire allemand, en particulier de son « *aversion [...] contre les risques pour les soldats déployés* », en vertu de laquelle « *le contingent au sein de la MINUSMA reste largement enfermé dans son camp à Gao* » (31). Comme on le dit à Paris avec amertume, « *la France se tape les cadavres pour l'Europe* » (32). De fait, la Bundeswehr a beau participer à des missions en Afrique, il ne s'agit pas d'opérations de combat. Privilégiant les instruments politiques et civils de gestion de crise à l'action militaire, l'Allemagne s'est spécialisée dans la formation de troupes étrangères et l'envoi d'équipement dans des régions en crise, qu'elle a conceptualisés en 2011 dans l'« initiative d'entraînement » (*Ertüchtigungsinitiative*) (33). Il est très probable que cette approche reste valable à l'avenir, invalidant un approfondissement de la coopération militaire franco-allemande.

En revanche, Paris et Berlin se retrouvent dans la volonté d'aider les Etats de la région à gérer leur sécurité de façon plus autonome. Jusqu'en 2016, le gouvernement fédéral considérait que ce processus passait par un renforcement de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Entre-temps, il accorde la priorité au G5 Sahel, la nouvelle organisation régionale initiée par la France. Cette structure a été créée en février 2014 pour que les cinq Etats participant (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad) puissent mieux coordonner leurs politiques de sécurité et la lutte contre la pauvreté. La priorité ne va plus à la « sécurité par le développement », comme c'était le cas au début, mais pour la première fois à la coopération entre les forces de sécurité de ces Etats, en particulier à la cogestion des frontières. Ainsi, lors du sommet du G5 Sahel en février 2017, il a été décidé de constituer d'ici le printemps 2018 une force d'intervention composée de 5 000 soldats et officiers de police sous commandement conjoint afin de pouvoir lutter contre le terrorisme, le trafic de drogue et la traite des êtres humains (G5 Sahel Joint Force).

Au sein du gouvernement fédéral, ce sont surtout la Chancelière et la ministre de la Défense Ursula von der Leyen qui se sont engagées pour que l'Allemagne participe activement à ce projet. L'étroite concertation franco-allemande à propos du renforcement du G5 Sahel a contribué à revitaliser la coopération franco-allemande en matière de défense après l'élection d'Emmanuel Macron. Les deux Etats ont ici pu démontrer leur capacité à s'unir et à agir, ce qui dans d'autres domaines s'avère beaucoup plus difficile. Pour la mise en place de la Force commune du G5 Sahel,

(30) Entretien au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Paris, 5 avr. 2018.

(31) Denis TULL, *op. cit.*, p. 8.

(32) Entretien au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Paris, 6 avr. 2018.

(33) Sur l'« initiative d'entraînement », cf. Claire DEMESMAY, *Idées reçues sur l'Allemagne : un modèle en question*, Le Cavalier bleu, Paris, 2018, pp. 177-184.

d'importantes ressources financières ont été mobilisées à court terme, au niveau international et national (432 millions de dollars US, provenant principalement des Etats membres de l'UE, mais aussi d'Arabie saoudite à hauteur de 100 millions). La contribution de l'Allemagne consiste à équiper l'Académie de défense du G5 Sahel en Mauritanie, à monter un réseau de formation régional dans le domaine de la biosécurité et à mettre en place un commandement régional à Niamey (Niger). A Paris, on considère que le G5 est une idée intéressante, qui à terme pourrait prendre le relais de l'opération Barkhane. Cela étant, on souligne aussi qu'il sera très compliqué de créer une véritable armée du G5 Sahel et que les troupes locales auront encore longtemps besoin d'aide, notamment de celle de l'armée française.

SYNERGIES ET MÉSENTENTES FRANCO-ALLEMANDES

La coopération vue de France...

Il ne fait aucun doute que la coopération franco-allemande en matière de politique africaine répond à un besoin réciproque. Dans cette région hautement stratégique, où les défis en termes de développement et de sécurité sont immenses, la France ne peut évidemment agir seule. Or les partenaires potentiels sont rares. Vu de Paris, le Royaume-Uni commence à se désintéresser du Sahel et les Etats-Unis, concentrés sur des opérations de contre-terrorisme, sont peu demandeurs de mesures comme le G5 Sahel. Quant à la coopération avec la Chine, malgré certaines convergences, elle n'a pas encore donné lieu à des projets communs. Dans ces conditions, le nouvel intérêt de l'Allemagne pour la région est perçu comme une chance, bien qu'on s'interroge sur sa vision d'ensemble du continent africain. Si la coopération franco-allemande est la bienvenue, c'est d'abord parce qu'elle s'accompagne d'une aide logistique et financière pour les opérations militaires et de stabilisation au Sahel. C'est aussi parce qu'elle représente une vraie plus-value politique puisque des propositions franco-allemandes ont en général plus de poids vis-à-vis des instances de l'UE et des partenaires européens.

En revanche, sur l'intérêt de travailler avec l'Allemagne en termes d'image, les avis sont partagés. Certains le jugent de façon positive, y voyant un « *gage de neutralité car l'Allemagne a oublié son passé colonial* » (34). D'autres, au contraire, soulignent que cela ne joue aucun rôle. Quoi qu'il en soit, il ne s'agit pas là d'un critère déterminant pour les décideurs français. Quant aux critiques adressées à l'Allemagne, elles sont de deux ordres. D'une part, et comme évoqué plus haut, sa frilosité sur le terrain militaire agace, voire suscite l'incompréhension. De l'autre, il lui est reproché un certain aveuglement vis-à-vis des priorités politiques, la conduisant à mettre l'accent sur des sujets tels que l'éducation civique

(34) Entretien avec un expert français, Paris, 6 avr. 2018.

et l'émancipation des femmes, jugés secondaires eu égard à la situation d'urgence. Par effet de contraste, la France assume traditionnellement son pragmatisme et cherche à parer au plus urgent, c'est-à-dire à sécuriser la région. A Paris, le « *souçon d'une France cynique, alors qu'on essaie juste d'éviter les catastrophes* » (35) est d'autant plus mal accepté.

... et d'Allemagne

Du côté de Berlin, la coopération avec la France est vue comme indispensable pour mener à bien deux objectifs prioritaires liés à la gestion des migrations : contribuer à la stabilisation de l'Afrique de l'Ouest et approfondir les nouveaux partenariats initiés avec les Etats de la région. C'est la raison pour laquelle les décideurs allemands se disent prêts, à long terme, à poursuivre l'engagement politique, militaire et économique de leur pays aux côtés de la France. Cela étant, ce plaidoyer ne va pas sans réserve ni critique. Tout d'abord, l'idée que l'Allemagne n'a aucun intérêt à maintenir des structures de dépendance postcoloniales est récurrente. Les acteurs de la politique étrangère, en particulier les diplomates, souhaitent qu'à l'avenir Paris prenne ses distances vis-à-vis de sa politique d'influence traditionnelle, autrement dit, qu'il soit plus ouvert qu'à l'heure actuelle au renforcement des capacités régionales en Afrique de l'Ouest. Pour l'Allemagne, cela passe à la fois par une autonomisation du G5 Sahel plus poussée et par un soutien accru à la CEDEAO en tant qu'institution de coopération politique et économique censée œuvrer à la stabilité de la région à long terme – plutôt qu'à la recherche de solutions rapides, comme le fait le G5 Sahel.

Ensuite, pour assurer la soutenabilité de l'engagement franco-allemand et européen en Afrique de l'Ouest, Berlin souhaite mettre davantage l'accent sur le développement économique et l'amélioration des infrastructures, plutôt que sur l'outil militaire. Le recours à l'armée pour combattre le terrorisme et former les forces de sécurité locales est jugé nécessaire, mais on considère que, sans stabilisation économique, les opérations militaires n'auront qu'un effet limité. D'où le souci qu'on rencontre aussi bien à l'*Auswärtiges Amt* qu'au ministère de la Coopération économique, de porter la composante développement de l'Alliance pour le Sahel (création rapide d'emplois, soins de santé et d'éducation garantis, etc.) à un niveau au moins aussi important que l'aspect sécurité du G5 Sahel. Pour finir, Berlin espère une meilleure coordination en termes de politique de sécurité, non seulement entre les contingents français et allemand, mais aussi entre les missions multilatérales EUTM Mali, MINUSMA et Barkhane. Des officiers de la Bundeswehr estiment en effet que leurs collègues français sont trop peu enclins à transmettre les informations – malgré une certaine amélioration entre les opérations MINUSMA et Barkhane.

(35) Entretien au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Paris, 12 nov. 2018.

De telles critiques n'ont rien d'étonnant étant donné les différences de cultures politique et stratégique entre la France et l'Allemagne. Cependant, elles ne tiennent pas compte de l'évolution de la politique française vis-à-vis de l'Afrique telle qu'elle est aujourd'hui revendiquée à Paris. Si l'élection d'Emmanuel Macron ne s'est certes pas accompagnée d'une rupture, ne serait-ce que parce que la sécurité reste au cœur de cette politique, les inflexions sont bien réelles. Pour commencer, l'exécutif table sur une approche multilatérale, cherchant systématiquement à impliquer ses partenaires et les instances internationales concernées, et joue en particulier la carte de l'eupéanisation. Ensuite, bien conscient des limites du tout militaire, il accorde davantage d'importance aux questions économiques, à l'éducation et à l'évolution des sociétés africaines – ce dont témoigne notamment la réforme de l'aide au développement. Enfin, il cherche à ne plus se focaliser uniquement sur les élites dirigeantes, mais également à dialoguer avec des représentants de l'opposition et de la société civile. De telles inflexions rendent la politique française vis-à-vis de l'Afrique plus compatible avec celle de l'Allemagne et ne sauraient être sous-estimées. Si les différences entre les deux approches persistent, les complémentarités sont devenues plus évidentes.

AU-DELÀ DE LA LOGIQUE DE CRISE

A court et moyen terme, la coopération franco-allemande sur le terrain militaire demeurera indispensable. En raison des réticences de l'Allemagne concernant de nouvelles opérations de la Bundeswehr, elle ne s'intensifiera sans doute pas, mais restera à un niveau d'engagement similaire. De plus, il est vraisemblable que la France et l'Allemagne poursuivent et approfondissent la coordination de leur politique en matière d'aide au développement. Au-delà, trois dossiers se prêtent particulièrement bien à la coopération franco-allemande et européenne.

En premier lieu, lutter contre l'insécurité implique de renforcer, voire de reconstruire le système régalien des pays concernés. Dans nombre d'États d'Afrique de l'Ouest, l'appareil d'État est tellement fragilisé qu'il n'a pas l'autorité nécessaire pour lutter contre la criminalité organisée et assurer la sécurité de la population. Dans les situations les plus détériorées, les djihadistes profitent du vide d'autorité étatique et les trafics se développent, notamment la traite d'êtres humains. Il est par conséquent urgent de les aider, par des moyens techniques, mais aussi et surtout financiers, à consolider leur appareil de sécurité (armée et gendarmerie), à reconstruire un système de justice efficace et crédible, ainsi qu'à lutter contre la corruption.

De plus, la stabilité passe par l'économie. La France et l'Allemagne soutiennent toutes deux la politique commerciale de l'Union européenne à l'égard de l'Afrique, pourtant considérée sur le continent comme asymétrique, injuste et nuisible au développement local. La grande

majorité des Etats d'Afrique de l'Ouest rejette l'accord de partenariat économique (APE) conclu en 2014 avec l'UE, auquel ils reprochent de protéger les exportations agricoles européennes et d'étouffer les velléités d'industrialisation africaines (36). L'Accord de Cotonou sur lequel repose l'APE expire en 2020 et les négociations pour un nouvel accord ont débuté. Elles devraient être l'occasion d'ajuster le partenariat, pour le rendre plus compatible avec un développement économique durable de l'Afrique.

Enfin, pour les Européens, il est indispensable de mieux comprendre les dynamiques des sociétés africaines. La France et l'Allemagne disposent de réseaux très différents, mais complémentaires sur le continent africain (notamment grâce à la diaspora pour l'une, aux fondations politiques pour l'autre (37)). Il serait dans leur intérêt d'instaurer un espace de dialogue consacré aux évolutions sociétales en Afrique et de faire jouer les synergies pour approfondir leurs relations avec les sociétés civiles locales.

Qu'il s'agisse de gestion de crise ou de collaboration sur des dossiers de long terme, les divergences d'intérêts, de priorités politiques et de choix des instruments continueront à compliquer leur coopération. Paris et Berlin devront donc continuer à déployer d'importants efforts pour améliorer leur communication et concilier leurs positions aux différents échelons ministériels, ainsi qu'au niveau le plus élevé de l'Etat. A cette fin, les mécanismes de concertation prévus par le traité bilatéral que la Chancelière et le Président français ont signé le 22 janvier 2019 à Aix-la-Chapelle leur seront utiles pour rapprocher les cultures stratégiques des deux Etats et être à l'écoute de l'autre.

(36) Salif KONÉ, « L'Accord de partenariat économique entre l'Union européenne et l'Afrique de l'Ouest. Leçons d'une négociation », *Négociations*, vol. XXIX, n°1, 2018, pp. 121-141.

(37) Considérées comme des ONG privées mais financées par des fonds publics, ces dernières ont un accès direct à la société civile et aux représentants des partis politiques des pays dans lesquels elles sont implantées – y compris ceux de l'opposition.