

Compte-rendu du Cercle Franco-Allemand sur l'Afrique du 17 novembre 2008

Le **premier panel** du cercle franco-allemand sur l'Afrique a traité des nouveaux défis en Afrique et a ensuite traité des intérêts et stratégies de l'Union Européenne et de ses Etats-membres vis-à-vis du continent africain.

Français et Allemands ont eu des approches très similaires dans l'analyse des nouveaux problèmes et des défis auxquels l'Afrique est confrontée. En plus des menaces classiques (notamment, conflits, guerres et catastrophes naturelles), l'Afrique est revenue au centre de l'agenda international depuis le 11 septembre et la lutte américaine contre le terrorisme. De nouveaux défis transnationaux - trafics de drogue, flux migratoires, piraterie et menaces terroristes - prennent une importance croissante ; cela est dû, selon Français et Allemands, à la faiblesse des Etats sur le continent africain.

Mais Français comme Allemands n'écartent pour autant certains défis transnationaux d'ordre économique. Même si le continent africain n'est pas bien intégré dans le système financier et bancaire international, l'économie réelle commence à ressentir les effets de la crise : l'austérité budgétaire des pays du Nord et la frilosité croissante de la Chine épuisent les capacités des banques et les possibilités de crédit. En particulier, les économies de rente se trouvent touchées par la crise à cause d'un effondrement des prix de matières premières, alors qu'elles avaient connu des taux de croissance exceptionnels dans les dernières années.

Les inégalités en Afrique sont exacerbées par la crise financière ; mais ce sont aussi, plus largement, les problèmes sociaux et écologiques, comme la désertification, qui renforcent cette tendance à l'augmentation des inégalités. La place des jeunes et le renouvellement des générations, aspects cruciaux dans des sociétés où le pouvoir demeure confisqué par des seniors, représentent un défi important à relever. L'urbanisation galopante de l'Afrique, dont les premiers effets commencent seulement à être observés, soulève également des questions importantes.

La politique africaine de l'Allemagne est très ancrée dans l'approche de l'Union Européenne et a traditionnellement été centrée sur le développement. Depuis le Traité de Nice, l'Allemagne a profondément revu ses priorités et changé de paradigme: elle lie désormais les défis du continent africain avec d'autres questions politiques globales que sont la lutte contre le terrorisme et l'approvisionnement énergétique. Actuellement, l'Allemagne essaie d'identifier des priorités en matière de politique économique et de sécurité au niveau régional et soutient fortement le renforcement des capacités des organisations régionales du continent africain. Parallèlement, il y a de nouveaux aspects dans la coopération, comme un partenariat renforcé sur la culture et l'éducation – avec l'ouverture de deux Goethe Instituts en Angola et en Tanzanie – ou une nouvelle coopération pour la formation des journalistes.

La France met aussi l'accent sur la lutte contre le terrorisme. Mais émerge aussi en France une conception élargie de la sécurité – qui intègre des préoccupations comme la sécurité sanitaire ou climatique et des concepts comme la réforme du secteur de la sécurité. Le changement de paradigme allemand, d'un côté, et l'importance croissante d'une conception de sécurité élargie pour la France de l'autre, ébauchent de nouvelles perspectives de coopération franco-allemande en Afrique dans un cadre européen.

Les Allemands considèrent qu'en ce qui concerne les droits de l'homme, des changements d'approche ne sont pas seulement nécessaires de la part des Français, mais aussi de la part des Britanniques. La conditionnalité européenne portant sur le respect des droits de l'homme et de la démocratie doit être appliquée de manière plus systématique pour être perçue comme une meilleure norme internationale. Certes, l'attractivité de la Chine peut constituer un obstacle supplémentaire pour la politique africaine des Etats européens. Les régimes autoritaires représentent de plus en plus une alternative pour les Etats africains qui tentent de s'affranchir de la conditionnalité démocratique imposée par l'Europe. La crainte est que cette nouvelle orientation de l'Afrique vers l'Est ne contrecarre les efforts des Etats européens pour favoriser une meilleure gouvernance et plus de transparence en Afrique.

Les Etats membres de l'Union Européenne n'ont pas encore réussi à trouver une vision commune pour leur politique vis-à-vis de l'Afrique, qui puisse aussi, si l'occasion le nécessitait, faire contrepoids à la vision américaine. Ainsi, pour certains participants il convient de questionner les « constructions politiques » que sont les « Etats faillis » ou les menaces transnationales : n'y a-t-il pas, derrière ces « menaces transnationales », de fortes logiques étatiques et des intérêts moins globaux qu'on ne le pense généralement ? Le lien de groupes plus ou moins radicaux politiquement avec le terrorisme est-il toujours avéré ? Ces phénomènes ne précèdent-ils pas l'ère de la « lutte contre le terrorisme » ? Cette mise à distance du concept dominant de « lutte contre le terrorisme » n'est pas seulement un exercice purement académique : la "lutte contre le terrorisme" a parfois dans sa mise en oeuvre des effets secondaires très négatifs, voire déstabilisants. Par exemple, le renforcement de la lutte européenne contre le financement du terrorisme a eu pour effet de rendre plus difficile et coûteux le transfert légal d'argent des migrants résidant en Europe vers leurs pays d'origine

Enfin, un dernier thème soulevé a été le manque de communication entre les différents Etats-membres de l'UE, mais aussi entre les Ministères des différents Etats-membres au sujet de la politique africaine (notamment, soulignent les Allemands, entre le Ministère chargé de la Coopération (BMZ) et le Ministère des Affaires Extérieures, parfois plus difficile que celle entre le Auswärtiges Amt et le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes). Français comme Allemands soulignent la nécessité d'une évaluation commune des actions menées pour améliorer la coordination des intérêts européens. Enfin, les participants trouvent nécessaire d'améliorer l'évaluation du travail des organisations régionales en Afrique, qui doivent définir plus précisément leur mission et leurs buts, et devenir politiquement responsables de leurs actions.

Le **second panel** a permis de faire le bilan de la politique d'intervention de l'Union Européenne en Afrique. Pour certains, la dénomination « intervention » est inadéquate, et il serait plus acceptable de parler de « politique d'engagement » de l'Union, celle-ci agissant la plupart du temps en soutien de l'ONU et par des moyens pas uniquement militaires.

Il importe de regarder ces missions dans le détail : Eufor Artemis¹ a atteint ses objectifs - la démilitarisation de Bunia- et a été très populaire, les Congolais allant jusqu'à demander une

¹ Artemis a été le nom de la première opération de la PESD dans la région, qui est intervenue entre Juin et Septembre 2003 en Ituri, en République Démocratique du Congo.

« nouvelle Artemis » lors de la reprise des combats en août 2008. Selon les Français, le bilan d'Eufor Tchad/RCA est plus difficile à tirer car il est trop tôt : ce qui est certain est que la coopération avec l'ONU doit être améliorée. De manière générale, les facteurs de succès des missions européennes peuvent être identifiés. D'abord ce sont des missions limitées dans le temps et l'espace (au contraire du mandat holistique de la MONUC²). De plus, elles se veulent proches du terrain, notamment pour ce qui est d'Artemis grâce à la langue française et au contact avec les populations locales. Elles ont aussi réussi à impliquer les Etats des régions d'intervention avec un plus ou moins grand succès. Le problème est que ces missions ponctuelles n'attaquent pas le mal à la racine, et n'intègrent pas une vision de post-conflit de long terme, comme le montre la résurgence de la crise au Kivu.

Les avis sont partagés sur le bilan « européen » de ces missions. Selon les Français, Eufor/Artemis est remarquable car elle a permis le développement des Battlegroups³, et Eufor Tchad/RCA a permis des avancées sur le financement commun des opérations et le renforcement des capacités conjointes de l'Union. La PESD peut donc « grandir » grâce aux interventions en Afrique. Pour certains, l'avantage de la PESD est son multilatéralisme, mais son inconvénient est qu'elle reproduit tous les problèmes de prise de décision de l'Union Européenne. Mais des participants notent que les nouveaux Etats-membres sont de plus en plus favorables à l'engagement (comme la Pologne, et dans le futur, la Croatie). Français comme Allemands souhaitent que l'Espagne et l'Italie ne soient plus aussi réticentes à s'engager qu'auparavant. Il semble que l'Espagne s'intéresse de plus en plus au continent africain.

Pour d'autres, le bilan « européen » est de fait un bilan « français » et la PESD reste un instrument de légitimation pour la politique française en Afrique. L'Eufor Tchad/RCA ne peut être pensée qu'en lien avec Epervier⁴, et certains n'hésitent pas à dire que le seul intérêt de cette mission est qu'elle « fournira des infrastructures pour le régime tchadien ». Le risque est que les partenaires européens se lassent d'un déploiement qui sert prioritairement les choix français, et qu'ils soient plus réticents à s'engager à l'avenir, dans des cas où une mission sera peut-être véritablement nécessaire. À cela d'autres participants rétorquent que la France impose sa vision, car elle a le « mérite d'exister ». En France, au sein des administrations, la politique européenne en Afrique est considérée sous l'angle de la « maximisation » du pouvoir et peu la voient comme un instrument de « normalisation ». Dans ce deuxième courant, on peut identifier des personnes plus intéressées à l'Europe qu'à l'Afrique, pour qui les missions sont surtout des « terrains de jeu » pour le développement de la PESD.

Cette évocation du bilan européen permet à certains participants de considérer que le succès d'Artemis a été exceptionnel et lié au fait que, comme beaucoup d'actions européennes, ses objectifs n'étaient pas radicalement politiques. Certains s'opposent à ce constat en soulignant les enjeux que recouvrait l'intervention en termes de politique locale. Tous convergent pour souligner que ces interventions sont le fruit de négociations européennes toujours difficiles. Mais dans tous les cas, de multiples voix considèrent que des débats publics plus approfondis sont nécessaires dans les Parlements nationaux pour évaluer le succès des missions par rapport à leurs objectifs initiaux. Si ces débats existent assez largement en Allemagne, où la population demande des comptes à ses représentants, ce n'est pas le cas en France, où les députés se désintéressent généralement des questions internationales.

² Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, créée par la résolution 1279 du Conseil de sécurité en 1999.

³ Un « Battlegroup » est une force multinationale d'au moins 1500 soldats, qui peut être déployée sous le commandement d'une nation-cadre pour des missions ad hoc de l'Union Européenne.

⁴ L'Opération Epervier a été lancée en 1986 au Tchad, pour repousser la Lybie.

Le panel sur la Corne de l'Afrique a envisagé la question suivante : quels sont les nouveaux défis et quelle peut-être l'approche européenne de cette région ?

La région de la Corne de l'Afrique affectée par des conflits quasi-permanents depuis plus d'une décennie souvent, liés les uns aux autres presque dans une logique systémique. Cette région connaît un regain d'intérêt occidental, à cause de l'agenda de lutte contre le terrorisme. Mais beaucoup d'observateurs contestent l'adéquation de cette grille de lecture à la réalité politique locale. Il semble que pour les Français comme pour les Allemands, le lien des Tribunaux Islamiques avec Al-Qaida est incertain, contrairement au point de vue américain. L'implantation d'Al Qaida aurait été tentée, mais aurait échoué : il y a seulement des liens individuels avec Al-Qaida.

Même si les mouvements islamistes ne sont pas représentatifs de l'« opinion publique somalienne », ils ont le soutien de la population car ils ramènent l'ordre et se battent contre l'Ethiopie, dont l'armée d'occupation n'a pas pu obtenir la stabilisation du pays. Quand les Islamistes s'attaquent au PNUD, c'est le soutien de la communauté internationale au Gouvernement Fédéral de Transition (GFT) qui est combattu; quand ils s'attaquent au Somaliland, c'est la coopération entre les autorités de cette zone et les autorités éthiopiennes qu'ils dénoncent.

La question de l'approche européenne peut être formulée de manière suivante : quel est le coût marginal d'intégrer et d'exclure différents groupes dans la négociation? L'Union Européenne a essayé de mener un dialogue inclusif (avec une tentative de médiation entre le GFT et les Tribunaux Islamiques) à l'inverse des Etats-Unis. Elle a même soutenu le projet d'une force de police conjointe. Cependant, l'Union Européenne est divisée dans son analyse du GFT et considère qu'elle peut dialoguer avec les Islamistes. La perspective d'une mission de paix européenne pour garantir l'effectivité de l'Accord de Djibouti officiellement signé le 20 août 2008 entre le GFT et l'Alliance pour la re-libération de la Somalie⁵ a été envisagée, mais elle s'est heurtée à la réticence de plusieurs pays européens comme la Suède et l'Italie.

Le dialogue européen doit-il se limiter aux seuls signataires de l'accord de Djibouti? Les opinions des participants diffèrent sur ce point important. La question la plus controversée entre Européens est celle du rôle de l'Ethiopie. L'Ethiopie est-elle une partie du problème ou de la solution en Somalie ? Les Français considèrent qu'Addis-Ababa est un partenaire, même si c'est un partenaire difficile. Les Allemands voient dans l'Ethiopie le pays le plus stable de la région et insistent sur le fait que le pire scénario serait l'émergence d'un régime islamiste en Somalie.

Cette région est aussi sous les projecteurs de l'actualité en raison des actes de piraterie, qui se sont multipliés par trois ces deux dernières années. La piraterie est une pratique ancienne, mais depuis la guerre, les eaux somaliennes étant « pillées » par des bateaux de diverses nationalités, des milices se sont constituées pour « garder les côtes » et elles ont certainement acquis des soutiens au plus haut niveau de l'État du Puntland (Nord-Est de la Somalie) et peut-être du GFT. Les pirates ont réussi à extorquer plus d'argent que le budget du Puntland. Une partie de l'argent des rançons semble être réinvestie localement et pour la population, il semble que « mieux vaut que ce soient les pirates que les étrangers qui pillent les eaux ». Mais l'Union Européenne a de forts intérêts dans le Golfe d'Aden : 70 % des marchandises maritimes en direction des pays de l'UE passent par celui-ci. L'UE a réagi

⁵ L'accord de paix de Djibouti prévoit le retrait des troupes éthiopiennes dans un délai de trois mois, le déploiement de casques bleus de l'ONU et la formation d'un organe de paix et de sécurité mixte avec les diverses milices.

avec le lancement de l'opération Atalante, première opération navale de la PESD, qui a commencé le 8 décembre dernier pour lutter contre les pirates somaliens.

Certains participants considèrent cependant que la lutte contre la piraterie telle qu'elle va être pratiquée par l'Europe n'est pas suffisante, car elle ne permet pas de restaurer la souveraineté somalienne menacée, et ne répond pas ainsi à une cause profonde de la montée en puissance des pirates. Les Français essaient de tenir compte de la perception positive des pirates dans la population locale dans leur communication et rappellent que s'il est impossible de surveiller l'entièreté de la zone. A minima, il est nécessaire d'escorter les navires importants, notamment ceux du Programme Alimentaire Mondial (qui nourrissent 3,6 millions de Somaliens). Les Français rappellent que le lien entre piraterie et terrorisme en Somalie est une construction, et ne repose pas sur des preuves irréfutables : ils ont systématiquement essayé d'écarter toutes les tentatives américaines de faire référence à la Convention contre le Terrorisme que les Américains ont tenté d'introduire dans les accords internationaux de lutte contre la piraterie, ainsi que de se tenir à l'écart de la Task Force 150⁶.

⁶ Volet maritime de l'Opération Enduring Freedom.