

Zukunftsforum Politik

Série de brochures
publié par
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

N° 8

Plus d'engagement pour l'Afrique – Plaidoyer pour un renforcement du dialogue germano-africain

Sankt Augustin, Août 2000

Direction du projet: Prof. Dr. Siegmar Schmidt, Monika Baumhauer et Dr. Günter Dill
Suivi rédactionnel: Christiane Bareiss

Sommaire

Introduction	5
L'Afrique, continent en crise	6
Retrait de l'Afrique	8
Les perspectives d'un avenir durable du développement de l'Afrique	9
Les risques pour le développement africain: ébauche d'un soutien renforcé de l'extérieur	15
Les objectifs et les intérêts de l'Allemagne en Afrique	16
Recommandations pour l'évolution de la politique africaine de l'Allemagne	19
Les Auteurs	27

Download

Le texte de ce fichier est identique avec la version imprimée de la publication. Les quatre pages de titre de l'édition imprimée ont été condensées en une page dans la présente version digitalisée. Les numéros de page des deux versions sont identiques à partir de la page 5.

L'opinion publique allemande ne s'intéresse de façon notable à l'Afrique¹ qu'à l'occasion des évènements spectaculaires, comme les récentes inondations catastrophiques en Afrique australe, ou les conflits au Zimbabwe ou en Sierra Leone. Le reste du temps, le continent africain est la dernière des préoccupations de la politique extérieure. Sur le statu-quo politique et social et sur les perspectives d'avenir, la palette des opinions va, même chez les personnes qui travaillent depuis longtemps pour l'Afrique, du scepticisme distant à la résignation.

Vu le peu d'intérêt de l'ensemble de l'Occident, et pas seulement de l'Allemagne, pour l'Afrique, il existe un risque bien réel de voir le continent non seulement se marginaliser au plan politique, mais même tomber dans un véritable isolement. Et si la politique néglige ce continent, ou si elle l'ignore, il pourrait en résulter à terme un danger pour l'avenir du continent africain, mais aussi des inconvénients pour l'Occident.

En ce qui concerne l'Allemagne, le peu de valeur qu'accorde sa politique extérieure à la plupart des pays d'Afrique noire se fonde surtout sur trois arguments :

- D'une part, dans la perspective d'une approche pragmatique (Realpolitik), l'Afrique noire ne présenterait aucun intérêt politique, ou seulement un intérêt marginal.
- D'autre part, la situation en Afrique même nuirait durablement à l'engagement politique et économique de l'Allemagne : déclin économique, corruption omniprésente, instabilité politique allant jusqu'à des guerres civiles aux relents ethniques, seraient autant d'éléments dissuasifs si l'on compare les investissements en Afrique et ceux faits dans d'autres régions du monde. Il ne serait donc pas surprenant que la part de l'Afrique dans le commerce extérieur de l'Allemagne soit si basse, aux environs de 2%.
- Le dernier argument consiste à évoquer la difficulté à trouver des partenaires stables, politiquement crédibles, et efficaces, pour établir une coopération.

¹ Dans cette étude, par "Afrique", on entend les 48 pays de l'Afrique subsaharienne.

A y regarder de plus près, ces arguments, souvent enchaînés d'un seul trait, ne sont pas convaincants. La thèse centrale du présent document consiste donc à dire qu'il existe de nombreuses raisons

- politiques,
- économiques,
- morales et
- écologiques pour que l'Allemagne s'engage en Afrique.

Toutefois, la situation nouvelle et les nouveaux défis imposent à l'Allemagne de revoir sa politique africaine. Poursuivre sur la même voie ne serait pas souhaitable, et ce serait même, à long terme, contre-productif pour nos propres intérêts. La conclusion qui s'impose, et que nous énoncerons donc d'emblée, est qu'un engagement plus fort de l'Allemagne au plan politique, mais aussi en matière de développement, sont nécessaires et possibles, si l'on ne veut pas laisser échapper les chances qui existent pour l'avenir, ni réduire à néant les efforts accomplis jusqu'à présent. Étant donné les défis actuels, et vu les expériences menées à ce jour en matière de coopération internationale et de politique étrangère, qui sont loin d'être toutes négatives, l'heure est à de nouveaux projets porteurs.

L'Afrique, "continent en crise"

Les Allemands perçoivent l'Afrique comme la terre de l'exotisme et des safaris, mais, et c'est plus important au plan politique, comme le continent des guerres et des catastrophes naturelles, ou le "continent perdant". Parfois, le continent tout entier est simplement dégradé au rang de "cas social du monde".

Malheureusement, ces *stéréotypes récurrents* reposent sur un fond de réalité. Même après quatre décennies d'indépendance, dans leur majorité, les 48 Etats de l'Afrique subsaharienne font partie des pays les plus pauvres du monde. Si l'on entreprend un comparatif à l'intérieur du continent, même si certains résultats isolés diffèrent, en tendance, les statistiques de la Banque mondiale et des agences des Nations-Unies corroborent cette réalité : l'Afrique noire est à la traîne pour presque tous les indicateurs du développement économique et social : l'accès à la santé et à l'eau potable y est tout à fait insuffisant, l'espérance de vie moyenne, déjà basse, recule encore avec

l'épidémie du sida, la sous-nutrition et la malnutrition sont très largement répandues en particulier chez les enfants. Les conditions de vie tragiques de la majorité des Africains sont la résultante d'un grand nombre de facteurs dont les rôles relatifs varient d'un pays à l'autre.

Les théories à grande portée pour *expliquer le sous-développement du continent*, comme la "théorie de la dépendance", de l'exploitation néo-coloniale du continent, en particulier par les Etats occidentaux et leurs grands groupes industriels, ne résistent pas à un examen empirique. À côté des causes structurelles, comme les hypothèques de la période coloniale (mono-productions), les catastrophes naturelles, etc., ce sont souvent l'échec d'une politique économique, l'instabilité politique et la corruption - ce que les années 90 ont appelé la "bad governance" - qui sont responsables de la régression du continent africain.

Cette image de continent des crises et des catastrophes repose d'une part sur les problèmes économiques, et d'autre part sur les nombreuses guerres. Quelques chiffres suffisent à en faire la démonstration : la croissance démographique, estimée à 2,8%, a été supérieure au taux de croissance moyenne des économies africaines, de l'ordre de 2,4% par an, de 1990 à 1995. Entre 1965 et 1990, le revenu par habitant a reculé dans de nombreux pays. Seuls 2,4% des investissements directs de l'économie mondiale sont allés au Sud du Sahara en 1996, la part du lion allant aux pays exportateurs de matières premières, comme le Nigeria et l'Afrique du Sud.

La part de l'Afrique dans le commerce mondial n'est plus actuellement que d'environ 1,5%. La part des échanges internes à l'Afrique ne se situe qu'aux alentours de 10%. Les nombreuses guerres et les multiples conflits violents qui agitent le continent africain aggravent encore la crise économique, et anéantissent les progrès du développement. C'est pourquoi la plupart des observateurs craignent que le continent, sous l'emprise croissante de la mondialisation, ne parte de plus en plus à la dérive économique. Seuls quelques pays riches en ressources naturelles, comme le Nigeria, l'Afrique du Sud et les deux Congo, seraient en fin de compte exceptés de cette marginalisation économique de l'Afrique.

L'image d'un continent des crises et des guerres reflète aussi une part de la réalité africaine. Selon le mode de calcul retenu, on peut identifier jusqu'à dix-

neuf conflits violents. Si dans certains cas, seuls quelques parties des Etats sont touchées (comme la Casamance au Sénégal), dans d'autres pays, les guerres civiles ont conduit à l'effondrement total de l'ordre étatique (Libéria, Somalie). En Afrique centrale, le principal risque à l'heure actuelle, est de voir le conflit inter-congolais, auquel participent massivement différents Etats de la région, entraîner celle ci tout entière dans le chaos. Quelques observateurs craignent même que la région ne soit qu'au début d'une guerre de 30 ans comparable à celle qui a dévasté l'Europe au XVIIème siècle. Le conflit militaire frontalier entre l'Erythrée et l'Éthiopie est lui aussi encore loin d'un règlement pacifique durable.

Retrait de l'Afrique

La crise économique et sociale profonde des Etats africains et la multiplication des conflits armés au cours des années 90 ont accéléré le départ de la communauté internationale. L'entente croissante entre les deux super-puissances à partir de la fin des années 80 et la disparition de l'Union Soviétique à la fin de 1991 ont marqué non seulement le début du retrait des Etats d'Europe orientale, mais aussi le net recul de l'intérêt géostratégique du continent africain pour l'Occident. Les États-Unis surtout, mais aussi d'autres Etats occidentaux ont réduit tour à tour leurs engagements en Afrique. Seule La France est d'abord restée attachée aux relations traditionnellement étroites qu'elle entretient avec les Etats francophones du continent. Ce n'est qu'à partir du milieu des années 90, avec la réorganisation de la politique africaine de la France, et face à une opinion publique de plus en plus critique à l'égard des ressources économiques englouties par la politique africaine, que la France s'est jointe au mouvement général de retrait.

Le recul, ou dans le meilleur des cas la stagnation de la coopération internationale avec l'Afrique ont aussi exprimé la lassitude des donateurs devant l'enfoncement constant du continent, malgré 40 ans d'aide au développement. Face à cela, l'attention des pays industriels s'est concentrée de plus en plus sur les pays asiatiques, dont la réussite économique était si flagrante, et, dans une moindre mesure, sur les Etats d'Amérique latine qui représentaient des partenaires plus intéressants pour les échanges et les investissements. La crise asiatique de 1997 a certes tempéré cet optimisme, mais n'a guère remis en cause ce mouvement de fond.

Le retrait d'Afrique des pays occidentaux s'est également manifesté par la fermeture d'ambassades, la réduction des moyens consacrés à la coopération internationale, et, ce qui est beaucoup plus grave, par une attitude consistant à ignorer les crises. Le génocide du Rwanda en est la tragique illustration. Encore sous le choc de l'échec de leur intervention en Somalie, les Etats occidentaux, États-Unis à leur tête, n'ont pas entrepris d'intervention militaire ciblée pour empêcher le génocide, dont les projets étaient pourtant connus des experts. L'échec politique et moral de l'Occident a d'ailleurs été depuis reconnu publiquement par le Président américain Bill Clinton.

Le désintérêt croissant des Etats occidentaux, des médias et de larges pans des opinions publiques, face à l'évolution de la situation en Afrique confère un supplément de réalité à "l'anarchie en devenir" (The coming Anarchy) décrite en 1994, de façon aussi virulente que peu nuancée, par Robert Kaplan. Kaplan, en s'appuyant sur des exemples tirés de l'Afrique occidentale, a dressé un tableau apocalyptique de l'avenir du continent, fait de guerre civile entre ethnies, de criminalité, d'absence de valeur, et de détresse sociale.

C'est presque une ironie du sort, le retrait de l'Afrique, avec toutes les conséquences qu'il peut avoir, intervient à un moment où des évolutions encourageantes se font jour sur le continent.

Les perspectives d'un avenir durable du développement de l'Afrique

Même si ce tableau rapide des égarements de l'Afrique est correct, il ne rend pas compte de toute la réalité africaine, et occulte même légèrement les évolutions positives de la dernière décennie. On peut en dénombrer au moins quatre :

- 1. La croissance économique et les progrès de l'intégration régionale,
- 2. L'implantation des principes démocratiques et le renforcement de la société civile,
- 3. Les initiatives africaines de règlement des conflits,
- 4. Les nouvelles générations de dirigeants, prêts pour les réformes.

1. La croissance économique et les progrès de l'intégration régionale

Malgré les nombreuses guerres civiles, l'ensemble de l'Afrique affiche depuis quatre ans une croissance économique située dans de nombreux pays au-dessus du taux de croissance démographique. Le dernier rapport de la Banque mondiale annonce pour les années 1997/98, dans presque tous les pays africains - à l'exception des Etats touchés par les guerres civiles ou impliqués dans des guerres - de forts taux de croissance du produit national brut, mais aussi du produit national par habitant. C'est notamment le cas en Ouganda avec 5,8%, au Ghana avec 4,6%, au Mozambique (avant les inondations) avec 11,3%, en Côte d'Ivoire avec 5,7%, et au Botswana, qui affiche depuis des décennies des taux de croissance élevés, avec 5,5%.

On peut s'attendre à de nouvelles poussées de la croissance pour l'Afrique australe et occidentale si les processus de consolidation démocratique et les réformes économiques de l'Afrique du Sud et de quelques Etats d'Afrique occidentale continuent de progresser. Même si dans quelques cas, la croissance est partie d'un niveau extrêmement bas, on ne peut pas nier les réussites économiques. Ces succès sont aussi les fruits de l'ouverture des marchés de la plupart des pays au cours des années 80, qui ont permis le développement de l'initiative privée, relancé les exportations, et mené une politique économique plus pragmatique. En outre, les récoltes relativement bonnes et le prix élevé des matières premières agricoles et du pétrole ont favorisé ces réussites.

Certes, l'analyse scientifique des causes de ces succès, et surtout de leur durabilité, est controversée, mais l'économie et la politique en ont déjà depuis longtemps tiré leurs propres conséquences, et notamment aux États-Unis : Pour les USA, qui viennent d'adopter une nouvelle législation du commerce extérieur, destinée à promouvoir les échanges avec l'Afrique, l'Afrique est de nouveau considérée comme un partenaire économique intéressant.

L'industrie allemande tente aussi, à travers l'initiative SAFRI, de relancer l'intérêt pour l'Afrique. Les investissements en Afrique sont considérés comme difficiles, mais les perspectives de bénéfices sont en général

bonnes. Avec près de 25%, les retours sur investissement sont très supérieurs à la moyenne. Autre signe de la nouvelle confiance dans la puissance économique des pays africains : la société allemande d'investissement et de développement (DEG), régie selon des critères de rentabilité économique, prévoit d'étendre ses activités en Afrique.

Depuis le début des années 90, quelques tentatives de coopération et d'intégration économique et régionale connaissent elles aussi une évolution positive. Étant donné qu'en majorité, les pays africains, étant données leur démographie, la faible capacité de leurs petits marchés nationaux à s'ouvrir à de nouveaux produits, et l'insuffisance du développement des facteurs de production, ne sont que peu aptes à se développer, et à présenter un intérêt pour les investissements étrangers, il était plus qu'urgent de promouvoir la coopération et l'intégration.

Mais ce n'est qu'avec la menace d'une marginalisation de l'Afrique, avec la constitution de blocs régionaux entre les grands centres de gravité économiques de l'Europe, du Japon, de l'Est asiatique et des États-Unis, avec le nouveau consensus sur l'économie de marché en Afrique et le changement de régime en Afrique du Sud, qu'est apparu clairement le besoin de davantage d'intégration. Des progrès nets ont été accomplis par la Communauté de Développement de l'Afrique australe (SADC), la coopération de l'Afrique orientale (EAC), relancée en 1999, et l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Dans le cas de la SADC, la coopération menée à travers divers programmes sectoriels (en particulier dans le domaine des transports), se transforme peu à peu en une véritable intégration. Mais tandis que le bilan de l'intégration économique des différentes régions d'Afrique est globalement positif, de graves faiblesses demeurent en particulier dans le domaine de la coopération politique.

2. Etendre les principes démocratiques et renforcer la société civile

À la surprise des hommes politiques et des chercheurs, une nouvelle vague de démocratisation s'est mise en place au début des années 90 dans pratiquement tous les pays africains. Au Bénin, en Zambie, au Mali, au Malawi et dans d'autres Etats, des pans de la société civile sont

parvenus, avec le soutien de la population, lassée des dictatures et de leur gestion déplorable des économies nationales, à renverser des autocrates et des Présidents à vie autoproclamés. C'est toutefois en Afrique du sud que le changement a été le plus spectaculaire. Après l'ouverture du système de l'Apartheid par Frédéric de Klerk en février 1990, les parties en conflit, après des négociations laborieuses, ont arraché un compromis politique, exprimé par l'adoption d'une Constitution démocratique en 1994.

Malgré l'immensité des problèmes économiques et sociaux, la consolidation démocratique de l'Afrique du Sud a beaucoup progressé depuis. L'évolution de la situation au Bénin ou au Mali constituent d'autres exemples moins connus de l'opinion publique. Et il y a quelques semaines seulement, le chef de l'opposition sénégalaise, Abdoulaye Wade, réussissait à prendre la relève du président Abdou Diouf, en poste depuis des décennies, à l'issue d'un processus électoral démocratique, dont l'ancien Président accepta le verdict. Qu'un processus électoral puisse être largement équitable, et en particulier, qu'un Président en exercice puisse accepter la défaite, cela aurait été quasiment impensable en Afrique il y a seulement dix ans. C'est le signe que la culture politique des Etats africains est devenue plus démocratique.

Au total, on constate de nets progrès dans la démocratisation : jusqu'en 1999, des élections plus ou moins libres se sont tenues dans plus de 40 Etats d'Afrique noire. Les médias ont accru leurs marges de manœuvre, une société civile, indépendante de l'Etat, s'est formée, et la situation des droits de l'homme s'est améliorée. Les acteurs de la société civile ont un rôle particulier à jouer dans la mise en place d'un nouveau dialogue avec l'Afrique. On entend par là tous les groupes indépendants de l'Etat, intéressés par l'action politique et qui embrassent les principes de la tolérance politique et des libertés fondamentales.

Même si au cas par cas, il faut vérifier si un groupe fait effectivement partie de la société civile, la plupart de ces acteurs sont une représentation authentique des populations africaines, et constituent des interlocuteurs importants, tant pour la coopération internationale technique traditionnelle que, plus encore, pour soutenir les donateurs occidentaux dans leurs efforts pour promouvoir la démocratie et les droits de l'homme. Cela pousse aussi la société à entreprendre les avancées nécessaires des

droits des femmes. Renforcer ces droits est un préalable important pour surmonter le problème du SIDA, qui menace la société toute entière dans quelques pays. En outre, une société civile qui fonctionne, c'est une condition indispensable à toute lutte efficace contre la corruption.

Toutefois, l'évolution démocratique du continent a également connu quelques revers, comme la résistance opiniâtre des autocrates (au Zaïre), des putschs militaires, une opposition faible et divisée (au Kenya), l'apparition de guerres civiles (au Congo-Brazzaville), ou la montée du fondamentalisme islamiste dans quelques pays (comme le Soudan ou le Nigeria). Pourtant, même dans les pays qui n'ont pas réussi la transition vers la démocratie ou qui oscillent entre démocratie et dictature, comme le Cameroun, des progrès sont indéniables.

Dans presque tous les cas, on a assisté à une *libéralisation politique* et à *l'apparition d'une société pluraliste*. Au total, les processus de démocratisation qui se déroulent dans des conditions difficiles sont loin d'être achevés. Dans de nombreux Etats, on continue de discuter de la forme de démocratie la plus adaptée aux situations spécifiques de chaque pays. La transposition de modèles calqués sur l'Occident n'a pas grand intérêt pour la démocratisation en Afrique ; ce qui est déterminant, c'est la réalisation des principes démocratiques, comme le contrôle et le partage du pouvoir. La *décentralisation* et le *fédéralisme* jouent un rôle important en tant que *principes structurants d'un nouvel ordre* au sein de sociétés hétérogènes tant au plan ethnique qu'au plan régional. Le nouveau débat constitutionnel en Afrique signifie également qu'on prend nettement ses distances vis-à-vis des modèles coloniaux, qui souvent sont peu adaptés aux réalités respectives.

3. Les initiatives africaines de gestion des conflits

La création d'un *mécanisme de résolution des conflits* par l'Organisation de l'unité africaine (OUA) marque le début d'un traitement sérieux, par les Etats africains, des nombreux conflits latents ou en cours. En 1993, l'OUA décidait, à l'initiative de son Secrétaire général de l'époque, le Tanzanien Salim A. Salim, de créer un mécanisme de résolution des conflits articulé

autour des initiatives de médiation diplomatique, et de l'envoi de missions d'observation.

La volonté affichée de l'OUA de coopérer avec l'ONU où la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) n'exclut pas non plus son soutien à l'intervention militaire de ces organisations dans des conflits. Le simple fait que le mécanisme de l'OUA s'applique également aux conflits internes est en soi révolutionnaire ; en effet, l'OUA relativise ainsi les principes jusqu'ici sacro-saints de souveraineté des Etats et de non-ingérence dans les conflits internes.

Toutefois, le point faible du mécanisme de l'OUA, outre son manque de ressources financières et logistiques, c'est le renoncement à la mise en place de capacités militaires. C'est ce qui a poussé les Américains et les Français à participer, financièrement et en fournissant des personnels, à la formation de casques bleus africains. C'est surtout avec le soutien des Américains qu'environ 4000 soldats, provenant de divers pays d'Afrique, furent ainsi spécialement formés, dans le cadre de *l'African Crisis Response Initiative*, aux missions de maintien de la paix. Toutefois, les difficultés rencontrées jusqu'ici ont montré que ni les effectifs, ni leurs équipements, ni la motivation d'une participation aux troupes de paix des Nations Unies, n'ont été suffisantes pour obtenir des résultats dans des conflits extrêmement militarisés, comme par exemple celui en Afrique centrale.

4. De nouvelles classes dirigeantes, jeunes et intéressées par les réformes

Dans de nombreux Etats africains, l'ambiance est au changement. Bien qu'elle soit encore difficilement quantifiable, une nouvelle classe sociale, composée d'entrepreneurs dynamiques, bien formés, de journalistes connaissant bien l'étranger, et de dirigeants des différentes organisations non gouvernementales, influe de plus en plus sur la vie économique et publique, en particulier dans les centres urbains. Il s'agit en majorité de personnes dotées d'un intérêt réel pour le bien-être de leur pays, et qui se sentent attachées aux valeurs démocratiques et aux principes de

l'économie de marché, à la différence des générations précédentes, plus tentées par les idées socialistes.

Ce désir de changement du continent africain s'exprime par exemple à travers la conception d'une "*Renaissance Africaine*", telle que la plaide le Président sud-africain Thabo Mbeki. Les *bases* d'une renaissance africaine, ce sont *la démocratie, le respect des droits de l'homme, l'économie de marché, l'intégration régionale, les efforts actifs de résolution des conflits*, et le *lien entre les valeurs traditionnelles africaines et les principes démocratiques modernes*. Même si jusqu'ici, aucun concept stratégique clair de la renaissance africaine n'apparaît, et même si le Président Mbeki poursuit aussi à travers elle des objectifs de politique intérieure, l'accord n'a jamais été aussi ample sur les principes et les objectifs fondamentaux entre les pays occidentaux, les organisations internationales (comme par exemple les Nations-Unies) d'une part, et d'autre part les élites dirigeantes africaines.

Les risques pour le développement africain : ébauche d'un soutien renforcé de l'extérieur

Au total, ces quatre tendances, très diversement marquées selon les pays, constituent une chance historique de développement positif du continent. Pour le moment, on ne peut toutefois parler que de chance, et non de tendance confirmée du développement. S'y opposent en effet surtout la mauvaise situation générale des Etats, et une culture politique qui fait obstacle au développement. Les institutions modernes existent certes, mais souvent elles sont restées un corps étranger. Les loyautés traditionnelles sont plus fortes que la loyauté vis-à-vis de l'Etat et de son intérêt général. Cette évolution est aussi le fruit du tracé arbitraire des frontières, qui ne recourent pas les communautés historiques (ethnies). La formation des Etats n'est pas achevée en Afrique. Cela signifie que l'Afrique doit maîtriser à la fois le problème de la formation des Etats, et les problèmes d'adaptation liés à la mondialisation.

Même si le sort de l'Afrique est avant tout aux mains des Africains, le soutien de l'Allemagne et de la communauté internationale dans son ensemble a un rôle important à jouer, vue l'ampleur des problèmes.

C'est pourquoi l'objectif de tous les efforts de soutien doit être d'améliorer la situation générale et la culture politique, c'est-à-dire.

- 1) Imposer le monopole du pouvoir de l'Etat, et promouvoir ainsi la sécurité intérieure ;
- 2) Créer et assurer la sécurité juridique et l'Etat de droit ;
- 3) Faire du fédéralisme et de la décentralisation les instruments de la maîtrise des conflits internes aux Etats et de la participation politique (notamment par l'autogestion communale) ;
- 4) Faire de l'Etat le garant de la liberté économique et de la justice sociale (économie sociale de marché) ;
- 5) Promouvoir la compétitivité au plan mondial.

Les objectifs et les intérêts de l'Allemagne en Afrique

Dans la *perception par l'opinion publique* de la politique allemande vis-à-vis des Etats africains, c'est le *motif humanitaire* qui fait figure de ressort. Pour ce qui est des intérêts économiques, on n'en connaît tout au plus que de ponctuels. Si l'on y regarde de plus près pourtant, on peut identifier grand nombre d'autres intérêts en Afrique et pour l'Afrique :

Intérêts économiques

Les pays africains ne sont pas intéressants seulement comme fournisseurs de matières premières, ils offrent aussi des marchés potentiellement intéressants. Dès lors que la relance qui semble s'installer dans quelques pays se maintiendra, ou que d'autres Etats parviendront au moins à se stabiliser, et que la coopération régionale fera naître de plus grands marchés, les possibilités d'exportations vers l'Afrique vont se développer. Pour pouvoir multiplier les investissements étrangers, il faut d'abord améliorer les conditions d'accès au marché.

Intérêts dans le domaine de la sécurité

La politique de sécurité moderne, après la fin du conflit Est-Ouest et dans une situation de mondialisation croissante, ne se limite plus depuis longtemps à ses seuls aspects militaires. Les menaces sont devenues plus diffuses et

moins directes, et ont conduit à la naissance d'un concept de sécurité élargi. Les intérêts de l'Allemagne en matière de sécurité en Afrique se situent surtout à moyen et long termes. Les guerres civiles, les gouvernements militaires sans scrupules, l'effondrement de l'autorité de l'Etat conduisent à une prolifération de la criminalité, à la misère des réfugiés, aux migrations pour fuir la misère, et aux trafics internationaux d'armes et de stupéfiants.

L'extension du processus de délabrement des Etats, qui va d'une érosion limitée de l'autorité étatique au plan régional, jusqu'à un effondrement total du monopole des pouvoirs de l'Etat, permet l'établissement de réseaux criminels transnationaux. Lorsqu'un Etat n'est plus capable d'imposer son monopole du pouvoir, il se trouve souvent des "seigneurs de guerre" pour combler le vide, organiser le pillage des économies locales pour leur enrichissement personnel, et ils anéantissent ainsi les efforts de développement, et menacent également la stabilité des Etats limitrophes. C'est ainsi que la guerre civile au Libéria a été exportée par ces seigneurs de guerre vers la Sierra Leone.

A plus long terme, et en particulier face à l'amélioration des conditions de transport et de communication, l'Europe, et donc l'Allemagne, sont confrontées aux conséquences de ces évolutions. Il est donc déterminant de les contrer dès aujourd'hui en s'engageant davantage en Afrique.

Intérêts écologiques

La richesse naturelle extraordinaire de l'Afrique s'illustre par sa faune et sa flore exceptionnelles. Par rapport aux autres continents, les réserves en terres fertiles (par exemple dans quelques régions d'Afrique centrale) et en énergie hydraulique ne sont que peu exploitées à ce jour. De même, en dépit du déboisement, de grandes zones de jungle tropicale subsistent dans quelques régions. Préserver la biosphère africaine, protéger les forêts tropicales et mettre en exploitation les terres arables et les réserves d'énergie hydraulique, dans le respect de la durabilité écologique, sont de l'intérêt de l'Allemagne. Le soutien aux mesures de contrôle de la croissance démographique, la réduction des guerres et des conflits, destructeur de ressources, l'exploitation écologique des terres et de l'eau, et bien d'autres éléments doivent donc être les objectifs de la politique africaine de l'Allemagne, dans l'intérêt des futures générations. (Agenda 21)

Intérêts politiques

Le rôle grandissant qui incombe à l'Allemagne sur la scène internationale, après la fin du conflit Est-Ouest et la réunification, aucunement assimilable à un accroissement de puissance, a conduit à un processus encore inachevé de re-formulation de nos propres intérêts politiques.

Le gouvernement fédéral précédent et l'actuel ont fait part de leur disposition à assumer davantage de responsabilités au plan international. De même, les attentes des pays partenaires de l'Allemagne ont également augmenté dans ce domaine. Dans l'espace international, l'Afrique est donc aussi intéressante pour l'Allemagne parce que le nombre important de pays africains dans les organisations internationales peut constituer un soutien diplomatique de poids. Même dans les discussions sur l'organisation de l'ordre économique mondial dans le cadre de l'OMC, le soutien d'Etat africains, et en particulier des puissances régionales influentes telles que l'Afrique du Sud, le Nigeria etc., peut être un appui important pour faire valoir les conceptions allemandes ou européennes.

Intérêts moraux

Les intérêts moraux ont également un rôle considérable à jouer dans la politique africaine de l'Allemagne. Cela comprend

- les droits de l'homme
- la démocratie et l'Etat de droit
- la paix,
- la sortie du sous-développement, ainsi que
- la justice sociale.

Ces intérêts moraux englobent une dimension de la Realpolitik, un élément d'idéal, et une dimension de renforcement de l'identité de l'Allemagne elle-même. L'élément d'idéal s'alimente de la solidarité générale, dont la motivation est finalement chrétienne, par rapport aux victimes de la misère et du sous-développement. C'est la principale explication du niveau constamment élevé des dons en Allemagne. Le lien entre les intérêts de l'éthique et du

pragmatisme politique, c'est l'hypothèse selon laquelle les Etats démocratiques, disposant d'un minimum de prospérité économique et de bien-être social, constituent une moindre menace à la sécurité (notamment dans la perspective d'actes d'agression entre Etats, de criminalité internationale ou de destruction de l'environnement naturel). La promotion de valeurs – surtout la démocratie et les droits de l'homme – représente donc à cet égard une politique de sécurité préventive.

Pour l'Allemagne en particulier, la concrétisation des valeurs démocratiques en politique étrangère joue un rôle important, pour sa propre identification comme Etat démocratique. Une politique étrangère attachée à ces valeurs, ce n'est pas seulement un postulat ancré dans la Loi fondamentale, mais c'est aussi une composante essentielle de la raison d'Etat allemande, pour employer les termes de Friedrich Meinecke. Si notre politique étrangère ne respectait absolument pas ou enfreignait ces valeurs fondamentales, cela nuirait à la pertinence et au crédit de nos propres valeurs, et de ce fait, à plus longue échéance, cela remettrait en cause notre identification comme Etat de droit démocratique.

Recommandations pour l'évolution de la politique africaine de l'Allemagne.

Outre les intérêts à long terme et la responsabilité historique de l'Allemagne et de l'Europe vis-à-vis du continent africain, les nouvelles avancées encourageantes en Afrique noire plaident non seulement pour le maintien de l'engagement allemand, mais pour son renforcement.

Pour cela, la politique africaine de l'Allemagne doit être un peu modifiée, au vu de la situation nouvelle. Les recommandations suivantes visent à susciter un débat sur les objectifs et les concepts de la future politique africaine de l'Allemagne:

1. Face aux nouveaux défis, la politique africaine de l'Allemagne doit apporter de nouvelles réponses

Les processus de démocratisation et les phénomènes de désagrégation de l'ordre étatique sont au fond des défis politiques que la coopération

internationale traditionnelle technique et financière ne permet pas de maîtriser. L'accent mis sur les objectifs de promotion de la démocratie, de la "good governance" et de la gestion civile des conflits, démontre que les deux principaux ministères concernés, le ministère de la Coopération et le ministère des Affaires Etrangères, ont bien compris l'importance de la situation politique générale pour le développement et la stabilité. Tandis que la gestion des conflits, qui comprend également la prévention et la surveillance à l'issue de conflits violents, n'en est qu'à ses balbutiements même au plan international, les partenaires internationaux manquent d'opiniâtreté et de cohérence dans la promotion de la démocratie.

Malgré l'hétérogénéité souvent soulignée des pays africains, on peut tout à fait formuler des objectifs généraux permettant d'inscrire un projet africain dans une perspective d'avenir :

Ces objectifs généraux sont notamment :

- la stabilité politique et la sécurité
- la coopération régionale
- la croissance durable et la préservation de l'environnement
- la promotion de la capacité d'innovation dans la perspective de la mondialisation (science et formation, média, Internet), et ainsi, le renforcement du rôle de l'Afrique et de sa capacité d'interlocuteur au plan international.

Il ne faut pas sous-estimer la valeur symbolique et la dynamique propre que peut dégager un tel concept pour la politique allemande, et peut-être même pour la politique européenne.

2. *Il faut un nouveau débat sur la politique africaine*

Les faiblesses actuelles de la politique africaine de l'Allemagne face aux nouveaux défis et au dynamisme des évolutions politiques en Afrique imposent un dialogue plus intense entre les acteurs politiques, les organisations non-étatiques, telles que les églises et les fondations politiques, et la recherche scientifique, sur les objectifs, les possibilités et les limites de la future politique africaine de l'Allemagne et de l'Europe. A la base d'un tel dialogue, il faut poser

- une analyse des progrès et des obstacles au développement,
- un bilan critique des politiques menées jusqu'à présent,
- l'élaboration de nouvelles approches de l'aide (meilleures pratiques) et de nouveaux thèmes du dialogue politique.

Un des éléments du dialogue avec les différents acteurs en Allemagne doit être la discussion des motifs, des critères de choix et des conséquences de la politique annoncée par le gouvernement allemand et qui prévoit la concentration délibérée de la coopération internationale sur quelques pays africains, dont les progrès économiques et politiques sont satisfaisants. Il faut en outre un débat sur les instruments et les acteurs de la nouvelle politique africaine de l'Allemagne.

3. *La politique africaine de l'Allemagne doit être plus qu'une coopération internationale*

La réduction de l'engagement de nombreux pays ayant des liens traditionnels avec l'Afrique a ouvert à la politique africaine de l'Allemagne de nouvelles marges de manœuvre que l'Allemagne, vue sa responsabilité internationale accrue, devrait utiliser en concertation avec ses partenaires de l'Union européenne.

La politique africaine de l'Allemagne conduite jusqu'ici, malgré l'introduction en 1991 des cinq critères pour le versement de prestations au titre de la coopération internationale est restée au fond une politique du développement. L'épine dorsale de la politique africaine de l'Allemagne est constituée par la somme des crédits et autres promesses d'engagements bilatéraux et des moyens distribués dans le cadre multilatéral (en particulier par le truchement de la Banque mondiale et du Fonds européen de développement).

Le poids historique relativement faible de la politique africaine allemande et la bonne image générale de l'Allemagne et de sa politique de coopération internationale constituent une bonne base pour le dialogue politique et la coopération avec les pays africains qui cherchent à se réformer. Un tel dialogue pourrait s'articuler autour de thèmes tels que

- la promotion des initiatives africaines pour la stabilité et la sécurité (OUA) et des initiatives correspondantes au sein de l'Union européenne ou de l'ONU;
- les possibilités d'une coopération germano-africaine ou euro-africaine sur des initiatives dans le domaine de l'environnement (émanant par exemple du PNUE);
- l'échange d'opinions et d'expériences sur les projets et les possibilités de mise en œuvre de la coopération et de l'intégration régionales;
- les intérêts bilatéraux dans une économie de plus en plus mondialisée;
- les possibilités d'amélioration de la culture politique en Afrique (l'acceptation du pluralisme politique et de la tolérance, l'idée d'intérêt général, la réduction de la fragmentation ethnique et religieuse, l'amélioration du droit, et la promotion des femmes).

Sur toutes ces questions, l'Afrique a besoin davantage d'avocats au plan international (par exemple au sein du G7). L'Allemagne doit être un de ces avocats. Cela signifie que l'Allemagne ne doit pas seulement s'engager financièrement, mais aussi avec davantage de personnels. L'Afrique devrait bien mériter cela.

4. *Le renforcement de l'engagement politique pour le développement en Afrique est un signal politique*

Dans le cadre de la consolidation budgétaire, le gouvernement allemand réduit son engagement en matière d'aide au développement. On parle de la prise en compte de pays prioritaires et de pays partenaires, ce qui implique un retrait des pays non prioritaires, et une réduction des activités dans les pays dits partenaires. Au total, dans plus d'une vingtaine de pays, c'est à dire dans environ un tiers des pays africains, l'Etat allemand ne fournira plus de coopération bilatérale au développement.

Vues les évolutions en cours en Afrique, la concentration, en principe défendable, des ressources limitées est un projet compréhensible, mais qui vient au mauvais moment. Pour les Etats africains et les sociétés

africaines dans lesquels des progrès intéressants sont en cours, mais aussi pour les organisations non-gouvernementales et les fondations politiques, le retrait total de l'aide allemande est un signal décourageant.

Il faut en particulier ne pas abandonner les aides à l'agriculture, mais au contraire les accroître. L'urgence des réformes foncières et agraires confère à ces aides un rôle supplémentaire dans la politique du développement.

Si l'on ajoute les pays avec lesquels aucune coopération étatique n'est possible actuellement, du fait des guerres ou de la détérioration des situations politiques (comme au Zimbabwe ou au Soudan) – et décrits par le ministère de la Coopération comme pays "potentiellement" bénéficiaires de la coopération – ce sont dix pays africains supplémentaires qui sont exclus de la coopération internationale. Ainsi, seule la moitié des 48 Etats de l'Afrique sub-saharienne bénéficierait de la coopération internationale. Dans les pays dans lesquels la coopération étatique n'a plus de sens, les ONG – en particulier les églises et les fondations politiques – peuvent encore parfois venir en aide aux forces démocratiques de la politique et de la société par le biais de leurs organisations partenaires. Le ministère fédéral de la Coopération Internationale devrait dégager davantage de moyens pour soutenir ces actions.

5. *La politique africaine de l'Allemagne doit conserver sa crédibilité internationale*

Si l'on n'apporte pas les financements appropriés aux objectifs ambitieux de la politique allemande en matière de la coopération internationale, qui s'inscrit notamment dans une politique structurelle mondiale, elle perd sa crédibilité au plan international et dans les pays bénéficiaires. Il faut éviter cela, en dépit du nécessaire assainissement budgétaire. Par rapport aux milliards que coûtent la consolidation de la paix et la reconstruction des Balkans, une politique africaine constructive nécessiterait relativement peu de moyens, et serait une politique extérieure "bon marché".

Jusqu'ici, l'aide à la consolidation et à la stabilisation accordée aux Etats ayant accompli des progrès substantiels en matière de démocratie et de respect des droits de l'homme est insuffisante. L'étirement sur cinq ans des négociations entre la République d'Afrique du Sud et l'Union européenne pour la conclusion d'un accord de libre-échange a montré que les pays membres de l'Union européenne, y compris l'Allemagne, n'ont témoigné d'aucune volonté particulière de mettre en retrait leurs propres intérêts – par exemple dans le domaine agricole – pour accroître les chances de développement des pays africains.

6. *Les politiques africaines de l'Allemagne et de l'Union européenne doivent se compléter intelligemment.*

Des progrès ont été enregistrés, tant dans la politique africaine de l'Europe, le cœur de la coopération internationale de l'Union européenne, que dans les relations politiques entre les deux continents.

L'accord de Cotonou qui prend la suite du programme de Lomé ne conduit certes à aucune augmentation importante des moyens, mais le programme, maintenant cadré sur une période de vingt ans, modifie les priorités. Les objectifs principaux sont, entre autres, l'intégration renforcée des Etats ACP dans l'économie mondiale, la lutte contre la pauvreté et l'accent mis sur la "dimension politique". A l'avenir, en cas d'enfreintes graves des Etats ACP aux droits de l'homme et aux principes démocratiques ou de corruption massive, la suspension des prestations versées au titre de la coopération pourra intervenir beaucoup plus vite. En outre, les organisations non-gouvernementales et les acteurs de la société civile devront être consultés et participer directement à la mise en œuvre des actions. Puisque la contribution de l'Allemagne au 9ème Fonds européen de développement restera très élevée, à hauteur de 23,5%, le gouvernement fédéral devrait tenter, davantage que par le passé, de faire valoir ses conceptions dans le dialogue avec les pays partenaires pour la coopération européenne au développement.

Au cours des dernières années, on a vu naître d'autres approches d'une politique européenne pour l'Afrique. Les documents de conclusion adoptés lors du premier Sommet Europe-Afrique en avril 2000 au Caire

constituent un progrès dans la conception des rapports entre l'Union européenne et l'Afrique. Au cours des prochaines années, et jusqu'à la Conférence de suivi en 2003, il s'agira de donner un contenu à ce cadre. L'Allemagne doit apporter sa contribution à cet édifice. Il faut pour cela conduire en Allemagne un large débat sur l'apport spécifique que nous pouvons et que nous voulons faire à la politique africaine de l'Europe. Selon l'axe principal de la politique étrangère allemande, cette contribution pourrait porter avant tout sur la promotion de la démocratie, dont l'Union européenne dans son ensemble *souligne de plus en plus l'importance dans sa coopération internationale et sa politique vis-à-vis de l'Afrique.*

La formulation d'une politique africaine de l'Europe est sans aucun doute de l'intérêt de l'Allemagne. Mais elle ne saurait se substituer à une politique africaine de l'Allemagne. Il faut bien au contraire que les deux se complètent intelligemment.

7. *Le lobby africain doit devenir plus percutant*

D'une façon générale, les espoirs que plaçait le "lobby africain" dans la politique, les médias, les ONG ou les institutions de recherche, ont été déçus. Les restrictions de la coopération internationale avec l'Afrique, dans le sillage des coupes budgétaires et de la prédominance générale des considérations économiques sur la politique étrangère, imposent un regroupement des forces du lobby africain. Les Etats-Unis peuvent servir d'exemple pour la constitution d'un lobby africain efficace. En décembre 1997 s'est créée, avec le "National Summit on Africa", une organisation mère à l'échelon national, avec pour objectif l'intensification des relations entre l'Afrique et les Etats-Unis à tous les niveaux. Cette fédération forme une vaste coalition d'organisations caritatives non-gouvernementales, de fondations politiques, d'hommes et de femmes politiques, d'institutions de recherches et de représentants de l'industrie aux côtés de personnalités politiques africaines.

Face à l'opinion publique, il est en tout cas indispensable de ne plus miser autant sur les motifs humanitaires et la compassion pour promouvoir un engagement en Afrique, mais au contraire d'expliquer

aussi ouvertement les intérêts et les objectifs des politiques africaines de l'Allemagne et de l'Europe, pour leur donner leur légitimité.

Les Auteurs

Prof. Dr. Siegmur Schmidt
Université de Coblençe-Landau

Mme Monika Baumhauer
M. Dr. Günther Dill
Coopération Internationale
Sankt Augustin