

Janvier 2009

Les interventions européennes en Afrique : moment-phare pour l'Europe et la coopération franco-allemande ?

Andreas Mehler

La contribution européenne à la résolution des conflits en Afrique ne peut se limiter à la seule intervention armée sous mandat onusien. Néanmoins, celle-ci reste un instrument qui peut être nécessaire, comme l'a montré l'intervention en Ituri (RDC) en 2003. Depuis, l'Union européenne, forte de ce premier succès, a poursuivi dans cette voie et intervient dans l'Est du Tchad et en République centrafricaine. Etant donné cette évolution, plusieurs questions s'imposent : est-ce que l'on s'achemine vers une véritable « Européanisation » de la politique d'intervention en Afrique ou plutôt vers une tentative française de faire partager le fardeau d'une politique d'influence traditionnelle en incluant des partenaires supplémentaires ? En Allemagne, des doutes persistent.

Théorie et pratique de la politique européenne commune d'interven- tion

A première vue, on a le sentiment que la politique d'intervention européenne dans les conflits en Afrique est un sujet dont on a vite fait le tour. En décembre 2005, les Etats membres de l'Union européenne sont parvenus à un consensus sur les questions de développement, et sur une stratégie européenne pour l'Afrique, destinée à s'appliquer à la Commission et à l'ensemble des Etats membres, et donc aussi à la France et l'Alle-
magne.

Il s'agissait dans un premier temps de faire la synthèse des initiatives existantes et de renforcer la coordination au sein de l'Europe. Mais la stratégie pour l'Afrique dépasse le champ classique de la coopération au développement pour aborder aussi le domaine militaire. En théorie, il existe depuis lors une politique africaine commune, notamment en ce qui concerne les interventions militaires. Les marges de manœuvres des politiques africaines de la France et de tous les autres Etats membres auraient donc dû se réduire. C'est effectivement ce qui se produit, mais pas aussi nettement qu'on veut bien le dire.

Si, officiellement, on met volontiers en avant la carte européenne, sur place - lors de la mission *Artemis* dans l'Est de la République Démocratique du Congo comme pendant la mission de l'EUFOR pour soutenir le processus électoral en RDC, toutes deux menées dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense - la France est apparue comme la force motrice et aussi comme la plus visible. Cela répondait vraisemblablement à l'intention de la France, et cela s'est avéré hautement problématique. Car la France avait, depuis longtemps, misé sur le candidat sortant, Joseph Kabila. La neutralité de l'intervention européenne était donc difficile à faire admettre sur place, ce qui soulève également une question délicate au moment d'envisager une nouvelle opération européenne dans la région. L'eupéanisation

à la française peut se révéler particulièrement problématique lorsque l'image de la France n'est pas la meilleure – notamment lorsque des interventions militaires antérieures ont marqué les esprits.

L' « Européanisation vue d'Allemagne »

A la fin de l'année 2005, le ministère français de la Défense a fait réaliser une étude sur les points communs entre la France et l'Allemagne en matière de politique africaine. Une série de questions posées aux interlocuteurs allemands portait sur l'eupéanisation. Les points principaux alors mis en avant, et qui n'ont guère évolués depuis, méritent d'être rappelés ici de façon synthétique, sans toutefois perdre de vue qu'il ne s'agit ni du point de vue officiel de l'Allemagne, ni de l'avis de l'auteur sur la question.

L'eupéanisation de la politique africaine a trouvé et trouve toujours des soutiens à Berlin, toutes tendances politiques et tous ministères confondus. Mais en Allemagne, on se rend de plus en plus compte des risques que comporte le transfert de ces sujets vers la scène bruxelloise. Le credo européen ne doit pas conduire, de l'avis de nombreux interlocuteurs, à mener depuis Bruxelles une politique surannée au profit des anciennes puissances coloniales. Nombreux sont ceux qui affirment : « nous aimerions être consultés ». Une crainte a même été massivement exprimée : celle que l'eupéanisation ne dissimule les aspirations post-coloniales de la France. C'est aussi l'analyse qui a prévalu au cours de la mission de l'EUFOR au Tchad et en République Centrafricaine. Ce qui, en la matière, n'est pas dit explicitement, mais qui est souvent dans les esprits, c'est qu'on mène dans ces pays une politique de puissance de la France sous couvert d'Europe. En conséquence, le soutien à cette démarche a été limité.

Une des questions de l'enquête visait à savoir si, en Allemagne, on considère l'Afrique comme un champ d'expérimentation de la politique européenne de sécurité et de défense. Quelques personnes interrogées réfutent vigoureusement cette thèse. D'autres, en revanche, reconnaissent, au moins dans l'opération *Artemis*, une sorte de tour d'essai, ou d'épreuve de vérité pour la PESD. Pratiquement tout le monde considère *Artemis* comme une réussite. La stratégie européenne de sécurité part de l'idée que l'Afrique sera un terrain d'engagement des troupes européennes, et il semble exister sur ce point un

dénominateur commun avec les Français. En ce sens, il faut s'attendre à davantage d'interventions militaires européennes en Afrique.

Le rôle du couple franco-allemand

En revanche, tous les interlocuteurs allemands semblaient très réticents à l'idée d'une politique africaine franco-allemande qui ferait cavalier seul. Il faut selon eux un « mélange bien dosé » de pays européens qui assument des responsabilités. Notamment l'Espagne et l'Italie, des Etats membres jusqu'ici plutôt sur la réserve en matière de politique africaine, devraient davantage s'impliquer dans la définition d'une politique de l'Europe à l'égard du continent africain, parce qu'ils sont des pays de destination de l'immigration. Des pays « non concernés » de l'Est de l'Europe devraient eux aussi à l'avenir jouer un rôle en Afrique.

Moins surprenant, on entend aussi l'avis contraire : certains décideurs allemands voient dans les petits et les nouveaux Etats membres un obstacle à une politique africaine plus active de l'Europe, dans la mesure où ces pays n'ont guère, voire pas du tout d'intérêt pour l'Afrique. Se pose ainsi de manière accrue la question de l'opportunité d'une « avant-garde » d'Etats membres qui s'intéresseraient vraiment à l'Afrique.

Un regard critique sur la politique africaine française

Une chose est sûre : en Allemagne, on est prudent quand soudain tout le monde en France parle de l'eupéanisation. On se demande s'il y a vraiment une prise de conscience derrière ces discours. En d'autres termes, a-t-on, en France, tiré les leçons des erreurs passées ? Quelque soit leur appartenance politique, les politiques allemands portent un regard critique sur la politique africaine de la France, surtout eu égard au poids des canaux d'influence informels, symbolisés par le concept de la *Françafrique*. De la même façon, les interventions militaires unilatérales de la France, dont les plus récentes en Côte d'Ivoire, au Tchad et en République Centrafricaine, sont regardées d'un mauvais oeil. En Côte d'Ivoire, l'Europe n'a pas vraiment été sollicitée. La situation est un peu différente au Tchad et en République Centrafricaine, où la France souhaitait un soutien clair de l'Europe. Berlin n'a pas donné

suite. Pourquoi ? Parfois, les décideurs allemands ont encore le sentiment que les acteurs français agissent selon le principe que ce qui est bon pour la France est bon pour l'Europe. Enfin, on ne sait à Berlin toujours pas très bien ce qui a changé sur le fond dans les positions prises par la France – par rapport à la démocratie, aux droits de l'homme, et aux intérêts politiques et commerciaux nationaux.

Quant aux raisons de l'évolution constatée ces dernières années, les analyses sont plutôt sceptiques : la France se rendrait compte qu'elle n'est plus qu'une puissance européenne moyenne et que finalement son engagement en Afrique lui coûte plus qu'il ne lui rapporte. La plupart des interlocuteurs soupçonnent d'une part, que la politique africaine de la France est devenue trop onéreuse, et d'autre part que la France n'a plus que quelques rares amis sur le continent. Il s'agirait là d'un motif principal de l'euro-péanisation : se débarrasser d'un peu de lest.

Pour autant, d'autres constats, plus positifs, apparaissent également : jusqu'à présent, en période de crise, la France a toujours fait face, alors que l'Allemagne rentrait aux abris. C'est aussi une façon d'analyser l'opération *Artemis* dans l'Est de la RDC : l'Allemagne s'est contentée de participer au sein de l'Etat major et de pré-positionner des avions à Entebbe, et donc toujours hors de la zone de danger. Il n'en allait pas autrement dans l'opération de l'EUFOR pour soutenir le processus électoral en République Démocratique du Congo : l'Allemagne assurait le commandement, mais n'était guère visible sur place. En d'autres termes, à ce jour, la volonté d'intervenir amplement dans le cadre de la PESD est davantage marquée en France qu'en Allemagne.

Quels intérêts communs ?

Quelques interlocuteurs allemands ont définis des intérêts européens communs - en particulier sur les questions de sécurité et de migrations - comme base pour la coopération future. Ces intérêts touchent à la sécurité et à la démographie, et on y trouve l'intérêt commun pour la préservation de l'environnement et de la biodiversité en Afrique. Il pourrait s'agir d'établir des alliances avec des acteurs africains de premier plan, par exemple dans le cadre de la réforme des Nations unies, pour la lutte contre les changements climatiques ou dans le commerce mondial. En revanche, il semble qu'on ne tire pas tous dans le même sens en ce qui concerne les intérêts

économiques en Afrique : dans ce domaine, c'est la concurrence qui règne.

Si l'on souhaite parvenir à davantage de coopération dans la politique africaine, cela peut tout à fait se faire à travers les instances européennes, et à ce moment-là, intégrer aussi la politique d'intervention militaire. Mais pour cela, il faut créer des mesures pour favoriser la confiance entre les partenaires, et ce aussi entre la France et l'Allemagne. Cela concerne en premier lieu le côté français, car les Allemands ont le sentiment profond que les Français les considèrent seulement comme « partenaires mineurs » ou comme « trésoriers », mais qu'ils n'ont pas voix au chapitre. De l'autre côté, la critique des Français sur la frilosité des Allemands n'est peut-être pas infondée.

Au sein du gouvernement et de tous les partis politiques allemands, on constate un rejet sans appel de toutes initiatives purement bilatérales que l'on engagerait au nom de l'Europe. Au fond, on estime outre-rhin qu'une plus forte coopération entre Paris et Berlin serait une bonne chose, mais à condition de ne pas établir des relations franco-allemandes particulières à l'égard de l'Afrique. Pour les Allemands, la coopération avec la France sera plus simple lorsque les autorités officielles du pays auront enfin procédé en toute honnêteté à une évaluation critique de leur propre politique des dernières décennies.

Ce texte est extrait du discours de Andreas Mehler au Cercle franco-allemand sur l'Afrique du 17 novembre 2008, organisé conjointement par la FES et le CERI.

L'opinion exprimée n'engage pas celle de la Fondation Friedrich-Ebert.

Autres articles de la Fondation Friedrich-Ebert Paris

Vous pouvez télécharger ces articles sur le site de la FES www.fesparis.org/analyses

« Les perspectives des relations transatlantiques après l'élection de Barack Obama », par Karsten Voigt, décembre 2008

« 14 mesures pour accroître la transparence des marchés financiers », par le groupe du travail du bureau national du SPD, novembre 2008

„Super-Sarko rettet die Welt : Nicolas Sarkozy und die Finanzkrise“, par Ernst Hillebrand, novembre 2008

« La politique migratoire de l'Allemagne en perspective », par Steffen Angenendt, octobre 2008

« Le conservatisme doux et l'effondrement du centre », par Werner Perger, octobre 2008