

L'Allemagne et l'Afrique

une prudence efficace

L'ALLEMAGNE a-t-elle une politique africaine ? On serait en peine, outre-Rhin, de trouver un commentateur que cette interrogation n'invite pas à l'ironie ou au scepticisme. Sur les grands problèmes qui concernent l'Afrique, le gouvernement allemand paraît en retrait, prudent sinon pusillanime. Les intérêts économiques et politico-stratégiques qu'il a à défendre sur le continent africain étant, sinon secondaires, du moins contradictoires, un certain effacement politique a pu sembler la meilleure façon d'éluider les dilemmes.

Une expérience historique limitée, l'absence de liens étroits avec l'Afrique et, plus encore, les contraintes juridiques et psychologiques qui continuent de limiter la marge de manœuvre allemande ne peuvent que décourager Bonn de jouer en Afrique un rôle politique de premier plan, à plus forte raison un rôle militaire. La politique africaine de la République fédérale est donc fonction de ses alliances et se trouve déterminée à Bruxelles, Paris et Washington autant qu'à Bonn.

La politique africaine de l'Allemagne, comme celle de ses partenaires, s'inscrit dans des logiques plus vastes : les relations Nord-Sud ou la dimension Est-Ouest. Or celle-ci semble prendre le pas sur celle-là, au moins dans les analyses, au demeurant différenciées, que Bonn et Washington font de la situation internationale. Les problèmes africains ne revêtent pas, dans le très court terme, la même acuité que dans les années soixante-dix, et la nécessité de redéfinir une politique africaine ferme et cohérente, qui s'était alors fait sentir en République fédérale, a été en partie désamorcée.

Néanmoins, malgré des hésitations ou des contradictions, qui

d'ailleurs ne lui sont pas propres, l'Allemagne a une politique africaine dont l'aspect le plus remarquable est une présence extraordinairement dynamique, tant économique que politique, à un niveau que je qualifierais volontiers d'« infra-gouvernemental » : cette présence est le fait d'institutions ou de groupements privés, comme les milieux d'affaires ou les fondations proches des partis politiques, qui ne sont pas sans entretenir des relations étroites avec le gouvernement fédéral.

De Bismarck à Brandt

A la fin du siècle dernier déjà, la découverte et la colonisation de territoires africains avait été le fruit moins de la volonté gouvernementale que de la curiosité d'intellectuels ou d'explorateurs — d'hommes comme Heinrich Barth, Gustav Nachtigal ou Leo Frobenius — et du dynamisme des commerçants de la Hanse. Souhaitant faire avant tout de l'Allemagne une puissance continentale, Bismarck ne montrait que peu de goût pour les aventures coloniales. Il dut néanmoins céder aux pressions croissantes des milieux d'affaires et de l'opinion publique (diverses associations coloniales furent fondées entre 1870 et 1890). Sur les instances d'un marchand de Brême qui avait acquis des biens en Afrique, Berlin étendit son protectorat sur le Sud-Ouest africain en 1884. La même année, il annexa le Togo et le Cameroun, ainsi que l'Afrique orientale, en 1885, où Karl Peters, fondateur de la Société allemande de colonisation, créa une compagnie à charte.

Bismarck se garda toutefois de heurter de front les puissances occidentales. C'est à son initiative que se réunit, de novembre 1884 à février 1885, dans la capitale du Reich, une conférence qui avait pour objectif de délimiter les possessions coloniales et de régler les conflits entre métropoles. Guillaume II et les successeurs du Chancelier ne partagèrent pas cette prudence et, après le départ de Bismarck, les crises internationales se multiplièrent, issues notamment de rivalités coloniales — à propos du Maroc, par exemple.

La première guerre mondiale conclut l'épisode colonial. La nouvelle République perdit ses possessions d'outre-mer, confiées à la Société des nations. Un épisode bref, donc, et suffisamment lointain pour que se soient effacées des mémoires les rigueurs de la colonisation — marquées entre autres par le soulèvement des Hereros et des Hottentos en 1904 — et pour que la République fédérale puisse tour à tour mettre en avant sa virginité politique ou le mythe de l'âge d'or.

Lorsqu'aux lendemains de la seconde guerre mondiale, la République fédérale recouvra la souveraineté sur ses affaires exté-

rieures, l'Afrique demeura hors du champ de ses préoccupations. La majorité des États africains gravitait encore dans l'orbite des puissances colonisatrices, tandis que la primauté du problème allemand et les répercussions du conflit Est-Ouest justifiaient le repli, dans un cadre européen et atlantique, d'une Allemagne objet plus que sujet des relations internationales. Ce sont les dimensions Est-Ouest et européenne qui marquèrent presque exclusivement le renouveau d'un intérêt allemand pour l'Afrique. Celui-ci se manifesta à la fin des années cinquante et au début des années soixante comme la résultante de trois forces : la politique d'aide au développement, la constitution du Marché commun et la *Deutschlandpolitik*.

Sur l'insistance des États-Unis qui le pressaient de partager le « fardeau de l'aide », le gouvernement fédéral accepta, en 1956, d'affecter un crédit de 50 millions de DM à l'aide technique dont la gestion incombait au Ministère des affaires étrangères, en l'absence d'un ministère spécifiquement chargé de la coopération. N'entretenant pas, contrairement à la Grande-Bretagne et à la France, de relations privilégiées avec quelque région du monde, la République fédérale répartit dès lors son aide aussi largement que possible selon le principe dit de l'« arrosoir » (*Giesskannenprinzip*). L'année suivante cependant, Bonn agréait l'association au Marché commun des dépendances françaises d'outre-mer. Les sociétés commerciales allemandes avaient poussé en ce sens — de même que le gouvernement français — alors que le gouvernement fédéral hésitait, pour des raisons tant financières que politiques, à endosser des responsabilités spécifiques en Afrique.

La politique d'aide « tous azimuts » et l'association avec les pays francophones d'Afrique par le biais du Marché commun n'exclurent pas toutefois une certaine discrimination politique en fonction de critères qui échappaient aux deux logiques précédentes ; dans la compétition diplomatique qui l'opposait à l'autre Allemagne, la RFA entendait se ménager des alliés et, inversement, sanctionner ceux qui se hasardaient à établir des relations avec Berlin-Est. En vertu de la « doctrine Hallstein », Bonn estimait devoir rompre avec un gouvernement qui reconnaîtrait la RDA ; c'eût été, sinon, nier sa prétention à représenter l'Allemagne tout entière. Pour ce faire, le gouvernement fédéral usa de deux instruments : la propagande et l'aide.

Le début des années soixante se caractérisa par une intense activité diplomatique. Le président Lübke se rendit de 1962 à 1965 dans une douzaine d'États africains, tandis que des expositions itinérantes présentaient la cause allemande. Ce qui apparaît rétrospectivement comme un combat d'arrière-garde n'en fut pas moins un succès. La RFA établit dans les années soixante des relations diplomatiques avec une trentaine d'États africains. Seul

échec (avec les pays arabes) : la Tanzanie. En 1965, la fusion du Tanganyika et de Zanzibar, où la représentation est-allemande devint consulat général, conduisit Bonn à rappeler son ambassadeur de Dar-es-Salaam et à interrompre son aide au nouvel État ; les programmes en cours étaient toutefois maintenus.

Cette politique, qui entendait défendre des intérêts trop étrangers à ceux du Tiers monde, menaçait d'entamer le capital de confiance dont la RFA jouissait auprès des pays africains du fait de son absence de passé colonial, du fait aussi de l'exemplarité de sa politique de reconstruction nationale. A ce danger s'ajoutaient l'absence de lignes directrices claires en matière d'aide — même après la création, en 1961, d'un ministère chargé de la coopération — et une prédilection marquée pour des projets plus spectaculaires qu'efficaces.

Les sociaux-démocrates vinrent au pouvoir à la fin des années soixante, comme partenaires, de 1966 à 1969, des chrétiens-démocrates au sein d'une « Grande coalition », alliés ensuite des libéraux. Leur tâche première fut de lever l'hypothèque qui avait jusqu'alors grevé la politique étrangère de l'Allemagne. Bonn cessa d'imposer en préalable la non-reconnaissance de la RDA, d'abord officieusement, puis formellement par le traité de 1972 qui codifiait les relations entre les deux États allemands. Lorsque la Guinée reconnut Berlin-Est, le gouvernement fédéral s'abstint d'appliquer la « doctrine Hallstein ». A la troisième conférence des ambassadeurs ouest-allemands en Afrique, qui se tint à Abidjan au printemps 1968, il fut souligné que, loin de constituer un simple appendice de la *Deutschlandpolitik*, la politique africaine devait acquérir désormais une dynamique propre.

La levée des préalables ne signifiait pas que le gouvernement fédéral allait *ipso facto* redéfinir sa politique africaine. Les bouleversements économiques et politiques de la première moitié des années soixante-dix le prirent de court. Les avatars de la décolonisation lusitanienne, où Bonn et ses alliés s'engagèrent aux côtés du Portugal, puis à ceux des mouvements de libération les plus modérés, au risque de s'aliéner les futurs gouvernants d'Angola et du Mozambique ; les luttes pour le pouvoir entre Blancs et Noirs d'Afrique australe ; l'avancée de l'URSS, par le truchement des troupes cubaines et des conseillers est-allemands, aussi bien dans l'Afrique décolonisée que dans la région de la Corne ; la flambée des prix du pétrole et les incertitudes pesant sur les approvisionnements en matières premières et sources d'énergie ; les revendications du Tiers monde pour une redistribution des richesses et pour un nouvel ordre économique international : tout démontrait l'ampleur des enjeux africains. Enjeux au demeurant d'inégale portée et appréciés diversement à Bonn par les différents partis politiques et par les milieux économiques et financiers.

Les enjeux africains et sud-africains

Pour l'économie allemande, les États africains n'ont eu et n'ont toujours qu'une importance marginale. Ils représentent 6,4 % des importations de la RFA et 5,6 % de ses exportations, pourcentage demeuré stable au cours de la décennie écoulée (1), tandis que les investissements allemands en Afrique sont en régression constante depuis le milieu des années soixante, passant de 5,7 % en 1965 à 3,7 % en 1981 (2).

Ce bilan incolore masque toutefois une réalité plus nuancée : quelques pays, quelques régions, quelques produits s'en détachent. D'une manière générale, les deux extrémités blanches du continent reçoivent et fournissent l'essentiel des exportations et des importations allemandes. 50 % des importations allemandes d'Afrique proviennent d'Afrique du Nord, 15 % de République sud-africaine, 35 % d'Afrique noire. L'Afrique du Nord absorbe 45 % des exportations allemandes vers l'Afrique, la RSA 20 % et les États noirs 45 %. Plus de 35 % des capitaux allemands en Afrique sont investis en Afrique du Nord, plus de 25 % en RSA, tandis que les États noirs n'en reçoivent que 38 %. Quatre pays, l'Algérie et la Libye, la République sud-africaine et, seul État d'Afrique noire, le Nigeria, sont les principaux fournisseurs (représentant 70 % des importations allemandes d'Afrique) et clients (64 %) de l'Allemagne. La RSA, l'Algérie et le Nigeria accueillent 2/3 des investissements allemands.

Le détail des importations allemandes révèle l'importance de l'Afrique pour certaines catégories de produits : 30 % des matières premières et des sources d'énergie que la RFA achète à l'étranger proviennent du continent africain. et la RSA joue, pour certains d'entre eux, un rôle crucial. On considère qu'en l'absence d'autres fournisseurs ou de produits de substitution, l'interruption des livraisons sud-africaines de manganèse, d'uranium, de chrome, d'amiante bleue ou de vanadium et de celles de bauxite, de cobalt et de pétrole d'Afrique noire toucherait durement l'économie allemande (3).

(1) Données de 1978. Cf. Rolf Hofmeier, Susanne Schattner, Wolfgang Harms, Gerd Pommerening : *Die wirtschaftliche und rohstoffpolitische Bedeutung Afrikas und seiner einzelnen Regionen (Südafrika, Schwarzafrika, Nordafrika) für die Bundesrepublik Deutschland*, Hambourg, Institut für Afrika-Kunde, 1981, 506 p. Cf. également l'annuaire statistique de la République fédérale.

(2) Sans les îles Canaries qui attirent une proportion considérable d'investissements allemands dans l'immobilier et le

tourisme. Cf. Rolf Hofmeier et al., *op. cit.*, ainsi que les données du Ministère de l'économie publiées dans le *Bundesanzeiger* (22 avr. 1981 et 22 avr. 1982).

(3) Cf. Rolf Hofmeier et al., *op. cit.*, ainsi que Wolfgang Schneider-Barthold, *Die Bedeutung der Wirtschaftsbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Republik Südafrika und zur der OUA-Staaten aus deutscher Sicht*, Berlin, Deutsches Institut für Entwicklungshilfe, 1976, 92 p.

TABLEAU I

IMPORTATIONS ALLEMANDES D'AFRIQUE (EN MILLIONS DE DM)

	1970	1975	1978	1979
Libye	2 431,5	3 446,7	3 416,5	5 540,5
Nigeria	566,7	2 453,8	2 450,1	4 353,7
RSA	1 217,4	2 178,7	2 460,6	3 641,5
Algérie	549,4	2 527,2	2 341,2	3 071,0
Côte-d'Ivoire	310,1	478,2	733,7	636,7
Maroc	228,9	324,0	407,8	492,8
Libéria	328	337,6	452,6	426,4
Tunisie	77,8	282,4	443,8	400,4
Egypte	207,1	127,6	273,3	344,4
Kenya	84,4	171,7	389,8	309,4
Gabon	62,7	265,7	256,6	290,1
Cameroun	149	201,7	305,6	239,8

EXPORTATIONS ALLEMANDES VERS L'AFRIQUE (EN MILLIONS DE DM)

	1970	1975	1978	1979
RSA	1 940	3 389,6	3 082,2	3 136,2
Algérie	362,7	1 503,3	2 551,8	2 278,8
Libye	168,5	1 321,0	1 630,8	2 159,6
Nigeria	373,6	1 619,4	2 873,1	2 081,3
Egypte	448,5	1 044,4	1 351,1	1 509,2
Tunisie	102,2	258,1	568,6	650,1
Maroc	187,5	454,2	416,7	418,1
Kenya	113,8	152,7	408,4	258,8
Zaïre	176,9	343,5	181,4	246,6
Tanzanie	67,7	107,9	239,4	214,4
Libéria	219,4	459,4	242,6	199,9
Soudan	60,4	223,0	288,6	195,4

Source : *Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt (cf. diverses années).

TABLEAU 2

LES INVESTISSEMENTS ALLEMANDS EN AFRIQUE

	1970	1975	1978	1981
RSA	189,6	539,9	620,4	734,3
Libye	438,7	324,1	359	364,3
Egypte	20,2	65,7	169,4	362,3
Nigeria	29,9	172,3	220,9	313,9
Algérie	51,8	135,7	216,9	258,1
Libéria	152,2	139,9	160,0	233,7
Kenya	26,6	60,4	76	96,9
Tunisie	4,6	25,4	57,0	83,2
Zaïre	12,7	68,4	79	76,3
Côte-d'Ivoire	22,5	35,9	46,6	61,0
Maroc	20,5	25,9	50,3	52,5
Cameroun	4,0	21,5	31,7	47,7

Source : *Bundesanzeiger* (Bonn). Cf. diverses années.

A l'inverse, certains secteurs de l'économie allemande, certaines entreprises dépendent pour une bonne part de leurs chiffres d'affaires d'exportations de biens et de capitaux en direction de pays africains, notamment en une période de morne conjoncture intérieure, comme dans les années soixante-dix, où les exportations ont porté l'expansion. On songe, par exemple, à certaines entreprises de travaux publics, de construction automobile ou de produits pharmaceutiques (4). Les exportations vers l'Afrique assureraient entre 270 000 et 340 000 emplois (ce dernier chiffre tenant compte de l'effet multiplicateur) (5).

La dépendance sectorielle de l'économie allemande à l'égard de certains pays africains ne revêt toutefois de signification qu'à la lumière des dysfonctionnements possibles qu'entraînerait, par exemple, une exacerbation des affrontements Est-Ouest et Nord-Sud. C'est justement l'extension de l'influence soviétique dans les années soixante-dix et l'éventualité d'un blocage des voies maritimes et d'une mainmise de l'URSS sur les ressources naturelles qui

(4) Pour un tableau des entreprises allemandes en Afrique, cf. le détail par pays dans le numéro spécial de *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 1^{er} déc. 1978 : « L'Allemagne fédérale et l'Afri-

que », qui donne, par ailleurs, une bonne vue d'ensemble des relations économiques germano-africaines.

(5) Rolf Hofmeier et al., *op. cit.*

DÉPENDANCE VIS-À-VIS DE L'AFRIQUE

		<i>pays fournisseurs</i>
<i>sources d'énergie</i>		
pétrole	40 %	Libye, Nigeria, Algérie
uranium		RSA (26 %), Niger (5 %)
<i>matières premières</i>		
amiante	15 %	Zimbabwe
amiante bleue		RSA (90 %)
bauxite	40 %	Guinée
chrome		RSA (60 %), Zimbabwe
cobalt	70 %	Zaïre
cuivre		Zambie...
diamant		RSA (40 %)
fer	25 %	Libéria, RSA
manganèse	80 %	RSA...
nickel		RSA, Botswana
or		RSA (5 %)
phosphate	40 %	Maroc
platine		RSA (50 %)
vanadium		RSA (60 %)

Les pourcentages se réfèrent tous au total des importations allemandes pour le produit concerné.

rappelèrent à Bonn l'urgence d'une réflexion sur la nature de son engagement en Afrique. Par ailleurs, l'entrée de l'Allemagne à l'ONU et son rôle croissant dans l'économie internationale ne mettaient plus le gouvernement fédéral à l'abri des revendications du Tiers monde. Il ne lui suffisait plus d'invoquer son absence de passé colonial, l'argument d'une certaine vulnérabilité économique et politique ou le dogme du libre-échange pour esquisser toute responsabilité tant en ce qui concerne l'instauration d'un « nouvel ordre économique international » que le règlement des conflits en Afrique australe. A preuve les critiques que durent affronter les délégations allemandes à l'ONU et à la CNUCED sur ces deux points.

L'importance des intérêts allemands en Afrique australe notamment place la République fédérale en porte-à-faux. La RFA est présente tant en Namibie qu'en République sud-africaine. 70 000 Sud-Africains et 20 000 Namibiens environ sont d'origine allemande, sans compter 6 000 travailleurs allemands en RSA et près de 10 000 détenteurs d'un passeport fédéral dans l'ancienne colonie. Au total, la population allemande ou d'origine alle-

mande en Namibie représente 3 % de la population et 30 % des Blancs. En outre, Prétoria est le second fournisseur et le premier client africain de la RFA. En sens inverse, la République fédérale est le principal exportateur sur le marché sud-africain et se classe au troisième rang des importateurs de produits sud-africains. La RSA attire l'essentiel des capitaux allemands investis en Afrique, 735 millions de DM à la fin de 1981. En fait, le Ministère des affaires étrangères chiffre les avoirs allemands en RSA à 2 ou 3 milliards ; d'autres estimations enfin font état de 6 milliards (6). Toutes les sociétés allemandes les plus importantes y sont représentées : sidérurgiques (Siemens...), chimiques (BASF, Hoechst, Henkel...), automobiles (VW, Daimler-Benz, Mannesmann...). Enfin la coopération germano-sud-africaine dans le domaine nucléaire constitue un chapitre aussi controversé qu'obscur. Sans qu'on veuille — ou qu'on puisse — débattre ici de la responsabilité du gouvernement allemand, il semble que la RSA ait pu se procurer un procédé de séparation isotopique par tuyère, mis au point en Allemagne, ainsi que les installations nécessaires à la construction de centrales (7).

Un pas en avant, deux pas en arrière

Arrivé aux Affaires étrangères en 1974 dans le Cabinet du chancelier Schmidt, Hans-Dietrich Genscher mesure rapidement l'importance des enjeux africains. Dès 1975, il se rend en Afrique, premier voyage qui sera suivi d'autres. Deux ans plus tard, il procède à une refonte et à un élargissement du Département des affaires africaines auquel il confie la rédaction d'un mémorandum (8). Ce faisant, H.-D. Genscher se laisse conduire par une ambition majeure : faire de la politique africaine, après la *Westpolitik* et l'*Ostpolitik*, le troisième pilier de la diplomatie allemande ; et par un souci : préserver l'indépendance économique et politique du continent africain, éviter la « constitution de nouvelles sphères d'influence », maintenir l'Afrique à l'écart du conflit Est-Ouest, selon la formule de l'« Afrique aux Africains » que le ministre des Affaires étrangères fait sienné.

On craint, autrement dit, l'expansion de l'URSS en Afrique et ses répercussions négatives en Europe. Le gouvernement fédéral

(6) Cf. Reinhard Rode, « Bonn und Pretoria : Lerndefizite und Lernetfolge. in der Südafrika-Politik der Bundesrepublik », in Helmut Bley et Rainer Tetzlaff ed., *Afrika und Bonn : Versäumnisse und Zwänge deutscher Afrika-Politik*, Reinbek bei Hamburg, Rowohlt, 1978, p. 101.

(7) Cf. pour plus de détails la docu-

mentation de l'African National Congress in 3. *Welt Magazin* 3/4, 1975 et 9, 1977.

(8) *Vorwärts*, 21 juil. 1977 et la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27 juil. 1978 ; ainsi qu'une interview de l'auteur avec un membre du département africain de l'*Auswärtiges Amt*.

insiste à cette époque sur... l'indivisibilité de la détente, alors qu'aux lendemains de l'intervention soviétique en Afghanistan les milieux politiques allemands se plairont à en souligner la divisibilité. Il est vrai que l'importance géostratégique et économique de l'Afrique est autre et le Ministère des affaires étrangères juge que « la sécurité des intérêts légitimes de l'Allemagne », selon les termes du mémorandum de 1977, justifie un engagement spécifique. L'opposition chrétienne-démocrate et chrétienne-sociale tient un langage au fond similaire bien qu'à la fois plus alarmiste et plus militant : elle n'hésite pas à dénoncer nominalement l'Union soviétique comme fauteur de troubles, alors que le gouvernement fédéral se garde le plus souvent de références expresses.

Quant aux moyens, gouvernement et opposition préconisent des tactiques différentes. A l'en croire, le CDU-CSU n'hésiterait pas à armer ceux qu'elle considère comme ses amis (9), en tout cas à interrompre l'aide aux États d'« obédience soviétique », comme le Mozambique ou la Somalie du début des années soixante-dix. Lorsque Mogadiscio rompt ses liens avec l'URSS, le gouvernement a beau jeu de dénoncer l'étroitesse de vues d'une opposition qui réclame tour à tour des sanctions, puis un soutien massif aux Somaliens. Excluant toute intervention militaire (10), il entend suivre, au contraire, une politique de longue haleine destinée à stabiliser le continent africain, fondée sur une coopération économique constructive et sur un règlement pacifique des conflits, notamment en Afrique australe. Le mémorandum de 1977 formule cependant deux réserves. La politique allemande doit, d'une part, contribuer à l'indépendance africaine en consolidant les structures de coopération au sein de l'OUA, par exemple, ou d'intégration, avec la constitution de groupements régionaux autour de centres de pouvoir économique et politique, tels le Nigeria en Afrique occidentale et, peut-être, le Kenya en Afrique orientale. D'autre part, ne pouvant faire cavalier seul en raison de contraintes majeures, internes et internationales, le gouvernement fédéral tient à se concerter étroitement avec ses partenaires occidentaux dans la recherche de solutions pacifiques aux différends.

Si tant est qu'on ait, au Ministère des affaires étrangères, rêvé d'une *Afrikapolitik* digne de ce nom, la mise en œuvre de celle-ci s'est toutefois heurtée à des butoirs : au manque d'enthousiasme

(9) Dans un article paru dans le *Bayernkurier* du 15 mars 1980, au moment où le Parlement débattait de la politique africaine, Jürgen Todenhöfer, expert CDU-CSU pour les questions du Tiers monde, envisageait l'« extension au Sud de l'OTAN », l'établissement d'une force capable d'intervenir en quelque point du globe, selon l'idée mise en avant par le

président Carter, ainsi que la conclusion de pactes militaires entre l'Occident et ses partenaires du Tiers monde.

(10) Sauf éventuellement un soutien logistique. Cf. à cet égard l'article du *Spiegel* (26 juin 1978) sur les dilemmes de la politique africaine de la RFA : « Hauptsache, Du bist Prowestlich ».

de la chancellerie, d'une part, et, d'autre part, à des ambiguïtés et des contradictions qui n'ont jusqu'à présent pas pu être surmontées. La politique africaine n'est pas seulement décidée aux Affaires étrangères ; d'autres ministères ont leur mot à dire : l'Économie, les Finances et, bien entendu, le Ministère de la coopération, occupé successivement depuis 1974 par Egon Bahr (jusqu'en 1977) et Marie Schlei (1977-1978), soucieux l'un et l'autre d'une certaine ouverture politique, notamment à l'égard des mouvements de libération, puis par Rainer Offergeld, venu des Finances, homme jeune et consciencieux, attaché aux principes de l'économie de marché ; le Chancelier enfin, partagé entre une relative indifférence et une irritation à l'égard des critiques ou des revendications du Tiers monde. Dans la deuxième moitié des années soixante-dix, néanmoins, convaincu par M. Genscher ou pressé par ses partenaires occidentaux et par l'exacerbation des tensions en Afrique, le gouvernement fédéral multiplie les gestes politiques et, sans opérer une révision fondamentale, infléchit sa position sur les deux points essentiels du contentieux qui l'oppose à l'Afrique noire : l'Afrique australe et le « nouvel ordre économique international ».

A l'automne 1977, le gouvernement fédéral juge bon de fermer son consulat à Windhoek, dernier consulat présent en Namibie, et d'exclure son ancienne colonie de l'accord culturel conclu en 1965 avec Prétoria. Élu la même année membre provisoire du Conseil de sécurité des Nations Unies, il constitue, avec les États-Unis, le Canada, la Grande-Bretagne et la France, le fameux groupe de contact des Cinq, chargé de négocier l'accession à l'indépendance de la Namibie.

En 1977 également, Bonn modifie le régime des garanties gouvernementales aux investissements effectués en République sud-africaine ; il supprime les garanties de plus de cinq ans et limite à 50 millions de DM le montant des contrats à court et moyen terme couverts par les garanties Hermes qui équivalent aux garanties COFACE. Une clause échappatoire réduit cependant la portée de l'engagement : le cabinet fédéral précise que des contrats supérieurs à 50 millions de DM pourront exceptionnellement être garantis si, par exemple, le maintien d'emplois en RFA en dépend. A la suite de cette décision, le montant officiel des investissements allemands en RSA recule, passant de 629 millions de DM en 1977 à 620 en 1978, pour croître par la suite de 4,5 % l'an en 1979 et en 1980 et de 8,3 % en 1981. La part de l'Afrique du Sud dans le total des investissements allemands en Afrique n'en diminue pas moins progressivement de 1975 (29,5 %) à 1981 (23 %).

Dernier volet de la politique allemande à l'égard de l'Afrique australe, les contacts avec les mouvements de libération et l'aide

aux États du front. Pour ce qui est des premiers, la prudence est de mise. Le gouvernement fédéral s'est par exemple longtemps abstenu de relations avec le MPLA ou l'ANC. Par ailleurs, les contacts s'établissent souvent de façon officieuse, par le truchement du SPD ou d'une fondation politique proche de celui-ci, la Friedrich-Ebert-Stiftung. Dans la deuxième moitié des années soixante-dix toutefois, des membres du gouvernement rencontrent à diverses reprises des dirigeants des mouvements de libération. C'est ainsi que Joshua Nkomo, leader du Front patriotique (ZAPU) s'entretient successivement en 1977 avec Marie Schlei, à Lusaka, puis en 1978 avec le chancelier Schmidt, en voyage officiel au Nigeria et en Zambie — premier voyage d'un chancelier allemand en Afrique noire. Il est vrai que l'évolution de la situation en Rhodésie justifie une prise de contacts officiels. Au même moment, le gouvernement fédéral procède à une augmentation de son aide aux cinq États du front, notamment aux Rhodésiens réfugiés au Botswana et en Zambie. La République fédérale sera l'un des premiers États à renouer des liens économiques avec le Zimbabwe dont elle a soutenu le processus d'accession à l'indépendance.

Ces gestes s'accompagnent d'autres initiatives, de portée plus générale. Le gouvernement fédéral relève la part du Produit national consacrée à l'aide publique au développement (APD). Celle-ci a oscillé entre 0,3 % et 0,4 % dans la première moitié des années soixante-dix et, en 1977, elle a même régressé, atteignant le plus faible pourcentage jamais enregistré en Allemagne (0,27 %). En 1978 et en 1979, grâce à une augmentation du budget de la Coopération économique deux fois plus rapide que celle du budget fédéral, intervient un redressement remarquable des versements effectués au titre de l'APD, qui atteignent 0,37 % du PNB en 1978 et 0,44 % l'année suivante, pour retomber à 0,43 % en 1980. En outre, la RFA annule, à l'automne 1978, les dettes des PMA et leur accorde une partie croissante de son aide. Depuis quelques années, elle leur consacre environ 0,11 % de son PNB, contribution la plus importante en valeur absolue des pays membres de l'OCDE et la cinquième en valeur relative.

Enfin, bien qu'il s'inquiète des possibles entraves au jeu de l'offre et de la demande, le gouvernement fédéral se rallie en 1978 au Programme intégré des matières premières. Traditionnellement hostile à l'organisation des marchés à laquelle il préfère une stabilisation *ex post* des prix des matières premières, il accepte néanmoins de « faire un geste », poussé en ce sens par Paris, sans pour autant croire à l'avenir du Fonds commun.

Ces mesures interviennent tard, pour la plupart, à la faveur de pressions extérieures des pays africains et surtout des partenaires européens de la RFA. Il ne s'agit ni d'initiatives originales ni

d'une révision fondamentale de la politique à l'égard de l'Afrique : ambiguïtés et contradictions demeurent. Première ambiguïté : celle qui consiste à condamner aussi bien le régime de l'apartheid que le recours des opprimés à la violence, à reconnaître la légitimité des aspirations de certains mouvements de libération tout en s'abstenant de donner à ceux-ci les moyens d'une politique. Certains députés, quelques membres du gouvernement y ont été parfois sensibles. En 1977-1978, Egon Bahr et Marie Schlei, jugeant insuffisants l'aide humanitaire ou les encouragements verbaux, préconisent l'envoi d'armes aux mouvements de libération. Ces propositions soulèvent un tollé général au sein de la CDU-CSU qui ne ménage pas ses critiques au gouvernement ; à l'en croire, Bonn encouragerait le terrorisme en finançant des camps de réfugiés ou en octroyant à la Somalie un crédit qui serait utilisé à des achats d'armes.

Seconde ambiguïté liée à la première : la condamnation du régime sud-africain alors que Bonn coopère étroitement avec Prétoria. Il est vrai que quel que soit le pays ou le groupe de pays considéré, la coalition SPD-FDP n'a jamais recouru à l'arme économique. Elle a pour doctrine la séparation du politique et de l'économique. Dès 1968, Willy Brandt, alors ministre des Affaires étrangères, souligne à l'intention des ambassadeurs africains en poste à Bonn : « Commerce et politique font difficilement bon ménage. C'est pourquoi nous nous prononçons en faveur de relations commerciales, y compris avec des pays avec lesquels nous avons d'importants différends politiques » (11). Et le gouvernement fédéral de rétorquer à ceux qui critiquent sa coopération avec Prétoria ou la présence de l'OTRAG au Zaïre, puis en Libye (12), qu'il ne peut exercer de pressions sur des milieux économiques indépendants.

Qu'il soit permis de douter, en partie du moins, du bien-fondé de cette argumentation. Le gouvernement fédéral dispose en effet d'une panoplie d'instruments qui lui permettent d'orienter les investissements allemands à l'étranger : mesures fiscales, garanties et cautions, facilités de financement. Signalons notamment les facilités de financement accordées par la DEG (Deutsche Entwicklungsgesellschaft : Société allemande pour le développement (13) qui apporte un concours aux petites et moyennes entreprises désireuses de fonder, dans un pays en développement, une société conjointe avec un partenaire public ou privé. La DEG con-

(11) *Bulletin der Bundesregierung* 63, 17 mai 1968.

(12) L'OTRAG est une entreprise privée installée d'abord au Zaïre, puis en Libye, enfin en Amérique latine, et dont le but déclaré est de fabriquer des fusées à

des prix compétitifs. Les critiques africaines à l'égard de l'OTRAG portaient entre autres sur le fait que la concession territoriale accordée par le gouvernement zaïrois à l'OTRAG était considérable.

(13) DEG : Rapport annuel, 1979.

centre l'essentiel de ses activités en Afrique : 74 des 186 entreprises qu'elle parraine y sont implantées et 52 % de ses encours financiers investis. Il faut toutefois se garder de surestimer l'influence des mesures gouvernementales d'incitation : parmi les motifs d'investir, elles ne jouent qu'un rôle mineur. En sens inverse, une limitation des garanties restreint, on l'a vu à propos de l'Afrique du Sud, le montant des engagements.

Le rôle des fondations

Autre vecteur de l'influence allemande en Afrique, l'aide au développement, dont certaines modalités sont particulièrement originales. Plus de 40 % de l'aide allemande va à l'Afrique, un peu plus pour l'aide technique, un peu moins pour l'aide financière. Bien que la répartition de l'aide soit aussi large que possible, elle n'en répond pas moins à une logique assez nette. Sont privilégiés, outre le bassin méditerranéen où la RFA poursuit une politique de stabilisation politique et d'implantation économique, les anciennes colonies allemandes, c'est-à-dire la Tanzanie, le Cameroun et le Togo, ainsi que des États comme le Nigeria ou le Kenya, intéressants par le marché qu'ils offrent (14).

L'aide de la République fédérale transite par des organismes de droit privé qui ont pour tâche de mettre en œuvre la politique gouvernementale, tels la GTZ (Gesellschaft für technische Zusammenarbeit, la Société pour la coopération technique), la KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau, la Société de crédit pour la reconstruction), le DED (Deutscher Entwicklungsdienst, le Service allemand du développement), les Instituts Goethe, etc., ainsi que les fondations proches des partis politiques (la Friedrich-Ebert-Stiftung, proche du SPD ; la Friedrich-Naumann-Stiftung, proche du FDP ; la Konrad-Adenauer-Stiftung, proche de la CDU ; enfin la Hanns-Seidel-Stiftung, proche de la CSU). Correspondant aux sociétés françaises régies par la loi de 1901, ces quatre fondations dépendent pour leur financement du gouvernement fédéral et exécutent certains programmes du Ministère de la coopération économique, par le biais des membres de leur Conseil économique et politique. Elles sont bien représentées en Afrique, particulièrement la FES dont l'essentiel de l'activité s'exerce sur ce continent, au Ghana, en Zambie, au Botswana, en Tanzanie, au Kenya et, récemment, au Zimbabwe et en République sud-africaine.

(14) Le tableau 3 n'indique que le montant cumulé ; par conséquent les réorientations de la politique allemande (en

fait une augmentation de l'aide aux pays du Front et aux PMA) ne sont pas visibles.

Les fondations remplissent une triple fonction. Il s'agit d'abord de fournir des éléments d'information économique et politique sur les sociétés africaines, ensuite d'établir des contacts informels entre politiciens allemands et élites du Tiers monde, dirigeants en place ou groupements d'opposition. C'est ainsi que la FES, qui opère souvent comme relais du SPD, voire du gouvernement fédéral, a organisé trois conférences depuis 1976, réunissant des personnalités allemandes et africaines, pour faire le point des relations germano-africaines. Il n'est pas rare que plusieurs fondations entretiennent des relations avec les différents partis d'un même pays ; la FES, par exemple, a la SWAPO pour interlocuteur privilégié en Namibie, alors que la CDU-CSU soutient l'Alliance démocratique de la Turnhalle. Enfin, troisième fonction, l'aide au développement : les fondations participent à des programmes d'enseignement, de formation professionnelle, syndicale ou politique, de développement des moyens de communication, de développement rural. L'organisation de syndicats — ou la coopération avec les syndicats existants — ainsi que la création de coopératives ou de centres autogérés constituent l'une des formes privilégiées de leur activité.

En laissant de côté les modalités plus traditionnelles de l'aide, signalons encore que la République fédérale apporte à certains pays africains — aux pays de la Corne, Éthiopie, Somalie, dont elle est par ailleurs relativement absente — une aide militaire spécialisée dans la formation de la police et dans les télécommunication, spécialité qu'elle partage avec... l'autre Allemagne. Enfin, des économistes allemands, parfois des personnalités politiques comme Karl Schiller, ancien ministre de l'Économie et des Finances, conseillent des dirigeants africains.

Montant cumulé de l'aide financière et de l'aide technique en millions de DM

Égypte : 2 350,9	Togo : 427,8
Tunisie : 1 332,4	Niger : 423,3
Maroc : 1 226,0	Éthiopie : 414,8
Tanzanie : 977,1	Haute-Volta : 408,4
Soudan : 928,1	Sénégal : 388,8
Kenya : 787,9	Somalie : 342
Ghana : 705,5	Malawi : 303,2
Cameroun : 579,9	Rwanda : 281,6
Nigeria : 575,5	Libéria : 271,5
Zaïre : 498,9	Mauritanie : 183,6
Algérie : 477	Guinée : 147,9
Mali : 442,2	Bénin : 147,5
Côte-d'Ivoire : 440	Ouganda : 144,9

Botswana : 134,6
 Burundi : 127,2
 Tchad : 124,2
 Lesotho : 109,5
 Gabon : 95,9

Swaziland : 76,3
 République centrafricaine : 74,8
 Gambie : 53,3
 Cap-Vert : 47,2
 Guinée-Bissau : 26,4

Source : Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, *Vierter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, Bonn, mars 1980, pp. 68 sqq.

Ma Mercedes est plus grosse que la tienne...

Le paradoxe de cette politique allemande, hésitante, contradictoire, procédant par demi-choix sans paraître s'affirmer délibérée et cohérente, le paradoxe donc est qu'elle est largement couronnée de succès. Si, en effet, l'on prend en compte l'image que les Africains, les populations comme les dirigeants, ont de la République fédérale, on la voit pour l'essentiel colorée d'efficacité, de compétence, de sérieux, de disponibilité et d'un mélange séduisant sinon toujours plaisant de rigueur et de générosité. Bref, l'Allemagne, c'est un peu Mercedes : le symbole de l'ascension sociale et du pouvoir, la voiture riche mais sérieuse, le véhicule luxueux qui n'a pas peur des pistes... L'Allemagne, ce sont aussi ces Instituts Goethe où les cultures locales sont tout autant, sinon plus, mises en avant que les productions du génie allemand. A défaut d'être l'objet d'un attachement sentimental (comme les anciennes métropoles, aimées ou haïes), l'Allemagne est souvent admirée, à tout le moins prise au sérieux.

L'histoire, les clichés qui ont cours en Occident même ont contribué à forger ces stéréotypes. Mais la politique les a solidement confortés. Car la relative discrétion allemande, le profil bas adopté face aux problèmes les plus brûlants sont caractéristiques du comportement des milieux économiques, des fondations aussi bien que du gouvernement et des organismes officiels. Ainsi la présence active sur le terrain, alliée à l'absence de politique définie de manière rigide, autorise une souplesse de réponse aux demandes et aux situations locales que ne peuvent se permettre ni les Grands reconnus en tant que tels, ni les ex-colonisateurs relégués au rang de puissances moyennes. Si la politique allemande est boîteuse, cela n'empêche pas les intérêts allemands d'avancer...

Efficacité, souplesse, disponibilité en contrepartie d'une volonté d'action et de conquête des marchés ; de ce point de vue, l'Allemagne, nouvelle venue sur le continent devenu indépen-

dant, n'a pas mal réussi. Et ce succès incite d'autant plus à s'interroger sur le rôle que joue effectivement le gouvernement de Bonn. Ce pragmatisme, cette « *Realafrikapolitik* » ne visent-ils qu'à favoriser une percée africaine dont les retombées seraient uniquement destinées à offrir des débouchés, en termes économiques et en éléments d'un prestige international si longtemps refusé à la RFA ? Ou bien, marquant la montée d'une influence nécessaire, ne pourraient-ils pas également être inscrits dans un ensemble néo-colonial où l'Allemagne deviendrait alors un élément-clef du dispositif occidental en Afrique ? Une sorte de Japon de l'Occident ou de pays scandinave pas neutre ?

Si l'on se borne à envisager l'Afrique comme un échiquier sur lequel les blocs peuvent déplacer leurs pions sans susciter de réactions ni des Africains ni de ceux qui, aux marches des alliances, tentent de déployer leur propre jeu, cette hypothèse serait sans doute alléchante. Mais, sans être totalement repoussée, elle doit au moins être nuancée par deux réalités. Du point de vue des États africains où l'Allemagne est active, sa coopération est favorablement accueillie dans la mesure où elle est à la fois nouvelle et conforme à des orientations locales, où donc elle est en même temps contrepoids ou supplément à des influences plus anciennes et garante de continuité d'un certain système économique. Les relations germano-kényanes correspondraient assez bien à ce schéma. Par ailleurs, ce qui a pu sembler ici indécision résulte également de facteurs inhérents à la vie politique allemande et aux idiosyncrasies qui pèsent sur les décisions politiques. Dans cette perspective, l'incapacité à définir une politique africaine en bonne et due forme — ou encore le refus d'élaborer une telle politique — ajoutée aux tendances plus immédiates de l'Allemagne à la fermeture et au repli sur soi laisse à penser que, malgré tous les potentiels qu'il recèle, le pragmatisme allemand n'est pas tout à fait stratégique.