

# Quel partenaire allemand pour l'Afrique ? Le continent face au gouvernement Scholz

Par **Dominique Bocquet**

## Résumé

Dans un pays aussi stable que l'Allemagne, les changements de Chancelier sont rares. Angela Merkel est restée seize ans au pouvoir, tout comme en son temps Helmut Kohl. La nouvelle coalition à trois partis (sociaux-démocrates, verts, libéraux) entend faire bouger le pays. Comment l'Afrique doit-elle aborder le nouveau pouvoir ? Celui-ci peut-il insuffler de la dynamique aux relations euro-africaines ? Peut-on attendre de Berlin une appréhension fine des enjeux de développement et des subtilités géopolitiques du continent ?

## Une Allemagne prise entre deux feux

Consciente de l'importance de l'Afrique, l'Allemagne est prise à son propos entre deux feux. D'un côté, elle souhaite agir : marquer sa disponibilité et s'impliquer dans le dialogue. Elle est actuellement l'un des rares pays industrialisés à respecter l'objectif international d'une aide au développement de 0,7% du PIB. De l'autre, elle est freinée par une équation nationale qui la distingue des autres pays européens.

Elle n'est pas riveraine de la Méditerranée. Son expérience coloniale ayant tourné court en 1919, elle ne peut ni compter sur la présence de sa langue en Afrique

ni sur des liens humains comparables à ceux entretenus par la France, le Royaume-Uni ou le Portugal. Ce sont là, certes, des différences que le brassage induit par la mondialisation relativisera avec le temps (l'accueil d'étudiants étrangers fera naître d'autres liens, de même que les immigrations de travailleurs favorisées par la prospérité de l'industrie germanique).

Mais d'autres facteurs de retenue entrent en jeu : les principes qui corsètent la politique extérieure de la République fédérale. Celle-ci a été fondée en 1949 sur les décombres du nazisme. Le pays a reconstruit son identité en sacralisant des notions telles que le primat des droits de l'homme et le refus de la politique de puissance...

L'Allemagne se méfie de la notion de géopolitique et s'en remet volontiers aux positions des Nations unies

pour définir une ligne de conduite diplomatique. Ceci la retient parfois d'entrer dans « l'analyse concrète d'une situation concrète » et peut la conduire à raidir ses postures comme on a pu le voir à propos du Sahara.

Par ailleurs, en Afrique, notamment subsaharienne, la construction de la démocratie et la recherche de la bonne gouvernance sont des sujets complexes. Ils appellent une lecture pragmatique et des approches graduelles, parfois nuancées.

Face à ces subtilités, Berlin est souvent embarrassée : comment naviguer entre les principes parfois inflexibles qui sont les siens, la variété des situations et... la souveraineté des partenaires ? Comment se comporter face au réagencement des rapports de force sur le continent ? Pour d'autres acteurs, c'est souvent le réalisme géopolitique qui aide à faire la part des choses, une notion qui, justement, est mal vue dans la République fédérale. Ceci peut aboutir à un moindre engagement dans le dialogue ou à une absence d'initiative...

De nombreux auteurs ont évoqué les « contradictions » comme clé de lecture de la politique étrangère allemande<sup>1</sup>. L'alternance de 2021 n'efface pas ces contradictions. Mais elle modifie la manière dont elles « travaillent » les cercles de décision.

## Le casting du gouvernement Scholz

Habitée aux coalitions à deux, l'Allemagne est pour la première fois dirigée par une coalition réunissant les sociaux-démocrates du SPD avec les Verts de Bündnis-90 et les libéraux du FDP. Les trois partis ont longuement négocié, avant de parvenir à un accord de coalition reposant sur un programme de gouvernement détaillé pour les quatre ans qui viennent.

Arrivé en tête des élections au Bundestag (25% des voix), grâce à la popularité d'Olaf Scholz, le SPD a pu porter ce dernier à la direction du gouvernement, la Chancellerie. Les libéraux (13%), plus attachés que leurs partenaires à la rigueur budgétaire, ont insisté pour que leur leader, Christian Lindner, soit aux Finances.

Mais les Verts, deuxième parti de la coalition avec

1. Notamment Hans Stark et Stephan Martens, cités en bibliographie.

15%, obtiennent deux grands ministères, les Affaires étrangères (attribution classique pour le deuxième parti des coalitions allemandes) et un ministère réunissant l'économie et le climat. Sans surprise, ce sont les deux « co-leaders » du parti qui reçoivent ces portefeuilles : Robert Habeck pour « Economie-climat » et Annalena Baerbock aux Affaires étrangères. Svenja Schulze, SPD, a été choisie pour le ministère de la Coopération internationale et du développement (poste demeuré en suspens jusqu'au bout).

Bien que déjà présent dans la coalition précédente (grande coalition dirigée par la CDU-CSU d'Angela Merkel), le SPD n'y détenait pas le portefeuille de la Coopération. Autrement dit : tous les ministères mentionnés ici changent de mains en termes, non seulement de titulaire, mais aussi de parti politique de rattachement. Ceci favorise un regard neuf.

## Un fonctionnement atypique en politique étrangère

Avant de sonder les positions de chacun, écartons un prisme trompeur : les décisions de politique étrangère ne se prennent pas en Allemagne comme dans les pays comparables (France ou Royaume-Uni par exemple). Il faut éviter le piège consistant à dialoguer avec Berlin selon des modalités inspirées des rapports avec d'autres pays et, surtout, à attendre la même forme de réactivité.

Le président français est le patron incontesté de la politique étrangère. Constitutionnellement, il peut même décider d'une intervention militaire sans en référer au Parlement. Le Premier ministre britannique dispose d'une ample marge de manœuvre s'il est en harmonie avec la majorité de la Chambre des communes, ce qui est généralement le cas.

Rien de tel à Berlin. Pour le Chancelier allemand, le ministre des Affaires étrangères, presque toujours membre d'un autre parti que le sien (c'est à nouveau le cas ici), est un partenaire contractuel, non un obligé. Ils sont, l'un et l'autre, liés par un accord écrit : l'accord de coalition négocié deux mois durant par les trois partis, lesquels ont mobilisé à cette fin trois cents experts. Précis dans son contenu (177 pages au total), l'accord est contraignant dans les orientations qu'il exprime. S'y tenir, c'est favoriser la pérennité de la coalition pour les

quatre années de la législature. S'en écarter, ce serait menacer la stabilité gouvernementale. Aucun chancelier n'y a intérêt.

Aussi précis qu'il soit dans ses orientations, l'accord de coalition ne peut cependant tout prévoir. La politique étrangère n'y occupe que quelques pages et elles se concentrent sur les sujets politiquement sensibles entre les partis concernés. Des événements ne manqueront pas de surgir, parfois en bousculant les grilles de lecture préétablies, voire en provoquant des désaccords. Le travail d'élaboration des positions gouvernementales n'est pas vidé de sa substance.

Cette élaboration est collégiale et progressive. Chef du gouvernement, le Chancelier peut donner des impulsions, favoriser des évolutions, accompagner une évolution graduelle. Mais il est rare qu'il puisse modifier unilatéralement du jour au lendemain les positions du pays. Il ne le fera que s'il identifie un intérêt national majeur (Kohl et la réunification) ou discerne un consensus national à portée de main (Merkel et la sortie du nucléaire).

Ceci est encore plus vrai d'Olaf Scholz que de ses prédécesseurs : ces derniers représentaient le « parti dominant » des coalitions précédentes. Dans la nouvelle coalition, Verts et Libéraux ont à eux deux davantage de députés que le SPD, simple « parti arrivé en tête ».

Ce mode de fonctionnement n'est pas un hasard. La méthode est cohérente avec un ensemble de choix de fond. Ces choix reflètent avant tout l'histoire singulière du pays.

## Un pays se méfiant... de sa propre puissance

L'Allemagne a perdu plus d'un tiers de son territoire après les deux guerres mondiales. Par une sorte de compensation, elle se réclame depuis 1949 d'une approche « vertueuse » des relations internationales. S'agissant d'elle-même, elle se méfie de la notion de « puissance », tout au moins sur le plan politique.

Après la Seconde Guerre mondiale, elle a adopté des tabous, d'abord envers l'usage de la force, mais aussi, plus largement, envers ce qu'elle considère comme des

actes unilatéraux, ou encore envers... la notion même de géopolitique... !

Ces tabous s'expliquent avant tout par le traumatisme du nazisme, forme d'impérialisme virulente et raciste, à l'origine de crimes sans précédents (1933-1945). Cette expérience s'est fort mal terminée pour l'Allemagne elle-même, obligée de capituler, coupée en deux et plongée dans l'opprobre internationale.

Mais certaines racines de ces tabous vont plus loin encore : elles remontent au XIX<sup>ème</sup> siècle, une profondeur historique qui contribue à leur ancrage.

### Les leçons de la « première » unification allemande (XIX<sup>ème</sup> siècle)

Au XIX<sup>ème</sup> siècle, l'Allemagne était parvenue à devenir une nation influente en dépit d'une unification tardive. N'avoir disposé des leviers de la puissance politique que tardivement ne l'avait point empêchée de se hisser au tout premier rang économique. Une fois unifiée, elle commença par se montrer attentive au risque d'inquiéter ses voisins. Bénéficiant de la confiance de l'Empereur Guillaume 1er, le Chancelier Bismarck imposa une certaine retenue, notamment en tenant le pays à l'écart de la conquête coloniale et d'ambitions mondiales qui auraient pu irriter l'Angleterre.

Après son avènement, en 1888, et le départ de Bismarck, en 1890, l'Empereur Guillaume II abandonna ces prudenances. Il lança la politique mondiale (Weltpolitik), notamment en s'engageant dans la course aux armements (marine de guerre) et dans les conquêtes coloniales, ceci sur fond de démocratie autoritaire et d'influence politique croissante du haut état-major militaire. Un quart de siècle après, c'était la Première Guerre mondiale (1914-1918), avec son bain de sang, puis la première défaite, l'humiliation du Traité de Versailles, la perte des colonies et d'une partie du territoire européen en 1919.

Cet antécédent historique ne peut que conforter l'idée, formée après 1945, que la logique politique de « puissance » ne réussit pas à l'Allemagne. La réunification de 1989, obtenue pacifiquement grâce à la fin du rideau de fer, ne devait pas remettre en cause cette conviction.

## Une reconstruction aux allures de reconstruction de la personnalité

Pour retrouver une place parmi les nations, la République fédérale fondée en 1949 a mis l'accent sur les principes moraux et politiques. Ces principes sont devenus des composantes de son identité, forgée durant les années 1950, celles du Plan Marshall et de la reconstruction européenne. Ils lui confèrent une singularité avec laquelle il faut compter. Transgresser ces principes pour des motifs d'opportunité ou de simple intérêt politique est mal vu.

Ces principes concernent, pour partie, la sphère interne : droits de l'homme, fédéralisme, régime parlementaire. Les principes internes sont vus comme des garants du respect des principes externes, des règles de conduite internationales. Ils tirent la leçon des errements du passé. C'est pourquoi les partenaires extérieurs auraient tort d'en sous-estimer l'impact : le rôle du Bundestag n'est pas seulement une contrainte institutionnelle imposée par la constitution et dont l'exécutif pourrait venir à bout avec un peu de patience.

L'approche démocratique de l'action extérieure est la garantie d'une politique tournée vers la paix. Comme Aurélie Filippetti<sup>2</sup> l'a souligné, l'accent placé sur les valeurs morales favorise par ailleurs un « débat politique serein », lequel contribue grandement à la qualité, unanimement reconnue, de la vie démocratique du pays. La morale va de pair avec le sérieux. C'est pourquoi les partis, appelés à jouer un rôle central dans l'élaboration du programme des gouvernements, ont été dotés de moyens d'expertise. Ces moyens sont notamment alloués à des fondations proches de ces partis : Fondations Friedrich Ebert pour le SPD, Heinrich Böll pour les Verts et Friedrich Naumann pour les libéraux. Leur action s'étend à l'étranger pour des actions de formation, d'analyse et de coopération.

Certains voient dans le rôle international de ces fondations une sorte « d'Etat profond » allemand. Pour se faire mieux comprendre de Berlin, un tel canal ne peut être négligé.

2. Article cité en bibliographie.

Une autre caractéristique « identitaire » de la République fédérale est de placer la fierté du pays dans sa réussite économique. Il s'agit d'un axe central depuis les années 1950. Il n'est pas sans conséquence sur le contenu des intérêts nationaux : les exportations et la prospérité des firmes allemandes en sont un ingrédient majeur. Ceci conforte l'option du pays en faveur du libre-échange et du multilatéralisme. Mais, s'agissant des intérêts économiques bilatéraux, il faut se garder des généralisations hâtives : ils ne sont pas promus par Berlin sur le même mode que Washington, ou même de Londres, Rome ou Paris.

## Les voies d'évolution possibles de la position allemande

Les tabous ne disparaissent pas avec la nouvelle coalition. Les Verts, voire le SPD lui-même, se réfèrent encore plus aux positions de l'ONU que les partis du centre droit. Parallèlement, cette coalition est moins atlantiste, donc encore moins sensible au point de vue américain que celle précédemment dirigée par Angela Merkel. Mais elle est obligée de se projeter vers l'avenir, donc de préparer l'Allemagne à un exercice accru de ses responsabilités, y compris vis-à-vis de l'Afrique. Quelles sont, à cet égard, les opportunités ?

### Le premier canal permettant à l'Allemagne d'assumer davantage ses responsabilités internationales est l'Union européenne.

L'engagement européen du nouveau gouvernement figure clairement dans l'accord de coalition. Une coopération euro-africaine dynamique sera à l'ordre du jour. Il en ira de même en direction de la Méditerranée. Berlin est attachée au rôle du Parlement européen dans la définition des politiques communes, y compris dans la sphère extérieure. Ceci ne l'empêche pas de discerner les limites de la perception géopolitique de l'Assemblée de Strasbourg. Ainsi, sur un dossier tel que le Sahara, le réflexe européen du nouveau gouvernement le conduira à regarder de près la position de la France et de l'Espagne, pays qu'elle sait attentifs aux réalités de l'Afrique du nord. Il y a là, à terme, une source possible d'évolution de la position allemande.

## Une deuxième source de réalisme peut, paradoxalement, venir des Verts.

Au départ, ce parti avait été fondé par des pacifistes hostiles au déploiement des armes nucléaires américaines en Europe dans les années 1980. Il s'était opposé à la logique d'équilibre des forces pourtant indispensables à la sécurité de l'Europe face au danger soviétique. Puis il a compris que ces positions heurtaient les électeurs, l'éloignaient du pouvoir et... l'empêchaient de mettre en œuvre son programme écologique.

D'où l'affirmation au sein du parti vert de la tendance « realos », jadis incarnée par Joschka Fischer. Ministre des Affaires étrangères du gouvernement Schröder entre 1998 et 2005, il avait su peser en faveur d'une participation allemande aux interventions militaires de l'OTAN en ex-Yougoslavie. Parmi ses raisons : prouver la capacité des Verts à gouverner. Un tel réflexe n'est pas exclu de la part d'Annalena Baerbock. Depuis de nombreuses années, elle s'est affirmée au Bundestag comme experte en politique étrangère. Son parti ayant obtenu 15% des voix, elle ne préservera cet acquis qu'en démontrant sa capacité à gérer les dossiers dans la durée.

## La troisième source de réalisme politique allemand vient de l'économie.

Premier pays exportateur de l'Union européenne et troisième du monde, l'Allemagne souhaite faciliter la tâche des entreprises et encourager les échanges commerciaux. L'inquiétude vis-à-vis de la Chine et les déboires enregistrés dans les années 2010 vis-à-vis de la Russie ne peuvent que rehausser l'importance accordée à l'Afrique, continent dont les perspectives de croissance sautent aux yeux. Elle est intéressée par la future Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA). Elle est sensible au dynamisme que le Maroc a montré en tissant un ensemble d'accords bilatéraux, tout comme elle l'est d'ailleurs aux dynamiques à l'œuvre dans l'Est africain.

Du fait de ses excédents commerciaux, l'Allemagne n'a pas peur d'importer son énergie. Ceci en fait un partenaire naturel des projets d'exportation d'énergie verte à partir du Maghreb (électricité, hydrogène...). Il est important de sensibiliser les partis de la nouvelle coalition à ces projets (ils avaient été portés par des ministres chrétiens-démocrates). Point à noter : les enjeux économiques motivent particulièrement les libéraux, troisième parti de la coalition.

Le dialogue économique peut favoriser curiosité, écoute et implication. Mais il faut éviter le « donnant-donnant », notion jugée embarrassante à Berlin. Un président de la République, Horst Köhler, a dû démissionner, en 2010, pour avoir laissé entendre que la participation à l'intervention de l'OTAN en Afghanistan était utile aux intérêts économiques allemands. Ailleurs dans le monde, une telle assertion aurait semblé banale.

La période qui s'ouvre ne sera pas avare en opportunités. Mais, pour avancer avec un pays épris de patience et de méthode, les mêmes qualités seront, le plus souvent, requises à son endroit...

## Bibliographie

- La politique étrangère allemande entre multilatéralisme et Germany First, Hans Stark, in Politique étrangère 3/2021, Automne 21.
- Quel rôle pour la Bundeswehr ? Stephan Martens in Politique étrangère 3/2021, Automne 21.
- Allemagne/Union européenne, l'héritage ambigu d'Angela Merkel, Paul Maurice in Politique étrangère, vol. 86, n° 3, automne 2021.
- Aurélie Filippetti : « La sérénité du débat politique en Allemagne fait ressurgir avec acuité notre propre fébrilité », Le Monde 29 septembre 2021.
- Sébastien Maillard et Alice Schmidhuber, Quelles ambitions pour les Verts allemands, Institut Jacques Delors, Septembre 2021.
- Gaëlle Winter, Le parti écologiste allemand Bündnis 90/Die Grünen et la politique de sécurité et de défense : la pondération en ligne de mire, Fondation pour la Recherche stratégique, Recherches et documents N°6/2°2020.

## Webographie Points de vue allemands sur l'Afrique

- Ingo Henneberg, Deutsche Afrika Stiftung / [Afrikapolitik in den Wahlprogrammen der im Bundestag vertretenen Parteien 2021](#) in Afrikapost aktuell vom 23.09.2021.
- Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft / [Analyse: Afrika in den Wahlprogrammen zur Bundestagswahl vom 02.07.2021](#)
- [So sieht die Afrikapolitik der Ampel aus | Afrika | DW | 28.11.2021](#) (article de Deutsche Welle)
- [Afrikapolitik in den Wahlprogrammen – GEMEINSAM](#)

[FÜR AFRIKA \(gemeinsam-fuer-afrika.de\)](https://www.gemeinsam-fuer-afrika.de) (point de vue de Gemeinsam für Afrika, plate-forme d'ONG engagées dans les thématiques de la solidarité et du développement)

- [Zusammenarbeit mit Afrika: Parteipolitische Positionen im Vergleich - PRIF BLOG](#) (analyse du Peace Research Institute de Francfort)

## Webographie Programme de la coalition et des partis politiques

- Accord de coalition : [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf)
- CDU/CSU / [Das Programm für Stabilität und Erneuerung](#)
- SPD / [Das Zukunftsprogramm der SPD](#)
- Bündnis 90/Die Grünen / [Deutschland. Alles ist drin.](#)

## À propos de l'auteur, Dominique Bocquet

Dominique Bocquet, Senior Fellow au Policy Center, est Diplômé de Sciences Po Paris et ancien élève de l'ENA. Il a exercé les fonctions de Secrétaire général du Mouvement européen et de Vice-président du Comité des examens économiques de l'OCDE (Comité « EDR » de l'OCDE).

Il est membre du comité de rédaction de la Revue française Commentaire, officier du Wissam alaouite et chevalier de la Légion d'honneur. Il enseigne à Sciences Po et à l'ENA. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages et rapports, notamment « Génération Europe » (Editions François Bourin, 1989), en collaboration avec Philippe Delleur ; « La France et l'Allemagne, un couple à court d'idées » (Notes de la Fondation Saint-Simon, 1996) ; Quelle efficacité économique pour Lomé ? « (Rapport au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, juin 1998) et « La mondialisation raisonnée, les révolutions discrètes de l'OCDE » (La Documentation française, Paris, 2012).

## À propos du Policy Center for the New South

Le Policy Center for the New South: Un bien public pour le renforcement des politiques publiques. Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains.

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur.



### Policy Center for the New South

Suncity Complex, Building C, Av. Addolb, Albortokal Street,  
Hay Riad, Rabat, Maroc.

Email : [contact@policycenter.ma](mailto:contact@policycenter.ma)

Phone : +212 (0) 537 54 04 04 / Fax : +212 (0) 537 71 31 54

Website : [www.policycenter.ma](http://www.policycenter.ma)