



EMMANUEL MACRON ET L'AFRIQUE

La vision et l'héritage

François GAULME

Janvier 2019

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 978-2-36567-966-4

© Tous droits réservés, Ifri, 2019

Couverture : © Guillaume Destombes/Shutterstock.com

Comment citer cette publication :

François Gaulme, « Emmanuel Macron et l'Afrique. La vision et l'héritage »,
Études de l'Ifri, Ifri, janvier 2019.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteur

Chercheur associé au Centre Afrique subsaharienne de l'Ifri, **François Gaulme** est anthropologue et historien de formation. Ancien rédacteur en chef de la revue *Afrique contemporaine*, il a enseigné en relations internationales sur les questions africaines à l'Institut d'études politiques et à l'Institut catholique de Paris ainsi qu'à l'École spéciale militaire de Saint-Cyr Coëtquidan. Il a également servi à l'Agence française de développement (AFD) et au ministère des Affaires étrangères en se spécialisant sur les situations de conflit et de fragilité des États. Il a notamment publié *Le Gabon et son ombre* (Paris, Karthala, 1988).

Résumé

Dans le « discours de Ouagadougou » de novembre 2017, le président Emmanuel Macron avait exprimé une ambitieuse volonté d'inversion copernicienne des relations franco-africaines, pour les faire reposer désormais sur une logique continentale et multilatérale, et non plus sur l'héritage post-colonial de la V^e République et ses trois « piliers » traditionnels (présence militaire, zone Franc, aide au développement). Néanmoins, la priorité accordée à la lutte contre le terrorisme au Sahel l'a conduit à poursuivre la politique de François Hollande dans le domaine sécuritaire, tandis que la situation financière difficile des pays de la zone Franc d'Afrique centrale menait elle aussi à maintenir également sans changement de ligne l'appui du Trésor français au franc CFA, malgré la montée des critiques africaines contre celui-ci. Seule l'aide au développement a été réformée en profondeur en 2018, dans un sens parfois contradictoire : retour au bilatéralisme, mais aussi normalisation des stratégies et des principes de l'aide par rapport aux pratiques internationales, avec un accent renforcé sur le lien sécurité et développement. Quant à la vision multilatérale d'une relation forte Europe-Afrique *via* le système de l'Union africaine (UA), proclamée devant l'Organisation des Nations unies (ONU), elle souffre de son irréalisme et ne parvient pas à être réellement mise en pratique, le déficit des relations diplomatiques avec les pays francophones d'Afrique centrale contribuant à limiter l'impact de la nouvelle politique.

Sommaire

INTRODUCTION	9
L'HÉRITAGE ET SES TROIS PILIERS	11
Des choix de rupture	11
L'usure de l'héritage.....	13
Trois piliers structurels	14
DÉVELOPPEMENT ET SÉCURITÉ, UNE RELATION QUI S'IMPOSE.....	19
Retour aux normes internationales de l'aide	20
Aide au développement : un rôle sécuritaire.....	22
Les réorientations concrètes de l'aide française.....	23
AMBITION CONTINENTALE ET DIPLOMATIE D'INFLUENCE	27
Le rejet des logiques postcoloniales	27
Afrique centrale : Benign neglect et diplomatie d'influence	29
Deuxième cercle et « Africafrance »	31
Un déficit diplomatique ?	32
CONCLUSION	35

Introduction

« Il n’y a plus de politique africaine. » Cette formule volontairement provocante prononcée par Emmanuel Macron le 29 novembre 2017 devant des étudiants à l’université de Ouagadougou¹, lors de sa première tournée en Afrique, entendait exprimer, dans les intentions sinon dans les faits, une rupture radicale non seulement avec la « Françafrique », déjà dénoncée solennellement à Dakar en 2012 par François Hollande, mais aussi avec le type de relations que ce dernier avait nouées avec l’Afrique, clairement assumées dans une logique de « dépendance réciproque » post-coloniale².

Le premier président français né après le mouvement d’indépendance des colonies africaines en 1960 s’est déclaré ainsi en rupture volontaire avec ces rapports fortement teintés de paternalisme qu’une V^e République naissante avait institués au sud du Sahara pour compenser les revers de sa politique algérienne. Mais, outre le maintien d’une proximité diplomatique au quotidien par un réseau d’ambassades qui couvre presque tout le continent, cette relation particulière³ survit en s’appuyant toujours, comme à ses origines, sur trois piliers structureaux ayant résisté au temps et occasionnellement à la perte de volonté politique : présence militaire, garantie monétaire (avec le système de la « zone Franc » ayant survécu à la création de l’euro), aide publique au développement (APD).

Sans viser à l’exhaustivité sur l’évolution actuelle des relations de la France avec l’Afrique, cette note⁴ n’abordant ni les circuits de décision ni les stratégies sectorielles (éducation, culture, climat, etc.) mettra l’accent sur un paradoxe central : Emmanuel Macron, dans la conduite personnelle de ces relations, semble écartelé entre une volonté d’inversion copernicienne du rapport au continent et le maintien de priorités sécuritaires lui faisant poursuivre dans les faits l’action de ses prédécesseurs.

1. Voir F. Gaulme, « ‘Il n’y a plus de politique africaine.’ Emmanuel Macron et le fantôme de François Mitterrand », *Éditoriaux de l’Ifri*, 6 décembre 2017.

2. Voir A. Leboeuf et H. Quénot-Suarez, « La politique africaine de la France sous François Hollande. Renouveau et impensé stratégique », *Étude de l’Ifri*, 2014.

3. Manifestée encore par la réunion avec des dirigeants africains sur le G5 Sahel le 13 décembre 2017 à l’Élysée.

4. Nourris d’entretiens particuliers et de contacts divers, mais aussi et surtout des discours d’un président particulièrement disert.

L'héritage et ses trois piliers

Le rejet de la « Françafrique » et de ses intrigues, un poncif politique depuis Nicolas Sarkozy, mais aussi la distanciation envers le cours habituel des relations franco-africaines paraît caractériser d'emblée l'attitude du nouveau président.

Des choix de rupture

Une telle prise de distance passe d'abord par une déconstruction de la logique protocolaire et géographique des voyages présidentiels en Afrique. Contre les habitudes de la V^e République, Emmanuel Macron ne s'est pas engagé dans un programme de visites officielles soigneusement échelonnées dans les pays francophones du Sahara : les prochaines, en 2019, devraient être en Éthiopie et au Kenya, ainsi qu'éventuellement en Afrique du Sud⁵. Son goût de l'efficacité et de la rapidité l'a conduit aussi à effectuer une courte visite de travail en Tunisie puis au Sénégal en février 2018, rompant ainsi avec la division sectorielle de la plupart des chancelleries et des organisations internationales entre « Afrique du Nord-Moyen-Orient » et « Afrique-Océan Indien ».

Quant au mécanisme le plus formel de la relation franco-africaine, celui des sommets bilatéraux existant depuis 1973⁶, que Nicolas Sarkozy puis François Hollande avaient relancés sous une dénomination moins paternaliste⁷, son rythme désormais triennal permet également à Emmanuel Macron, sans le remettre en cause, de ne pas avoir à s'y engager personnellement avant 2020. Le président s'évertue toutefois depuis son élection à s'éloigner de ce modèle relationnel en cadrant ses voyages au sud du Sahara sur des conférences internationales et non pas bilatérales : sommet Europe-Afrique à Abidjan en novembre 2017 ; conférence mondiale sur l'Éducation⁸ en février 2018 au Sénégal ; escale en Mauritanie en juillet

5. Information personnelle, Paris, octobre 2019.

6. Le terme « bilatéral » renvoie ici à une relation directe et exclusive entre la France et des États africains ; il s'oppose à « multilatéral » (relations Union européenne-Afrique par exemple) ou encore à « international ».

7. En passant des « Sommets franco-africains » aux Sommets « Afrique-France », ressuscités sous ce nom en 2010. La dernière de ces réunions s'est tenue à Bamako les 13 et 14 janvier 2017 en présence de François Hollande.

8. Celle du Partenariat mondial pour l'éducation (PME).

suyant pour le 31^e Sommet de l'Union africaine (UA), une première pour un président français.

Dans ses séries de visites de travail dans des États subsahariens, Emmanuel Macron se libère du carcan de la tradition en n'accordant aucune priorité aux francophones, et plus encore en choisissant, de manière délibérément provocante, le 3 juillet 2018, une salle de concert de Lagos, capitale économique du Nigeria, pour y évoquer les relations culturelles avec l'Afrique⁹.

Le jeu délibéré entre les alignements linguistiques africains s'est révélé plus encore dans le véritable pari de réintroduire le Rwanda de Paul Kagame, devenu anglophone et membres du Commonwealth dans une Francophonie institutionnelle dont ce pays fut l'un des membres fondateurs, mais avant le génocide, sous le régime hutu. Cette option risquée¹⁰ s'est traduite par l'identification inattendue et très polémique¹¹ de Louise Mushikiwabo, sa ministre des Affaires étrangères, comme la candidate de l'Élysée au poste de secrétaire-générale de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF)¹² dont Emmanuel Macron minimise par ailleurs la dimension géopolitique¹³ et qu'il veut recentrer sur la langue. Exprimé dès mai 2018 par l'Élysée¹⁴, ce choix fut ensuite entériné par l'UA¹⁵ en juillet suivant, aboutissant à l'élection par consensus de M^{me} Mushikiwabo lors du sommet francophone d'Erevan le 12 octobre 2018 après un intense lobbying du président français.

Si ces coups d'éclat ne peuvent être que très personnels et objet de critiques, l'attitude générale du président Macron envers l'Afrique subsaharienne n'en rejoint pas moins un constat assez unanime, quoique rarement reconnu comme tel : l'usure de l'héritage des relations franco-

9. Alors stagiaire de l'ENA au Nigeria, le président avait dix ans plus tôt découvert cette célèbre salle de concert, le Shrine, fondée par le chanteur Fela Kuti.

10. Aussi bien en France qu'au Rwanda, selon une source élyséenne (Paris, entretien particulier, 22 octobre 2018).

11. Il a suscité une tribune indignée de quatre anciens ministres de la Coopération et/ou de la Francophonie dans *Le Monde* le 13 septembre 2018, « Louise Mushikiwabo n'a pas sa place à la tête de la Francophonie ».

12. D'après une information du site de *Jeune Afrique* datée du 8 mai 2018, « Selon plusieurs sources, la proposition française n'a pas été formulée directement par Paris, mais *via* la diplomatie marocaine. Après un temps de réflexion, Paul Kagame y aurait donné une suite favorable. »

13. Voir « Transcription du discours du président de la République à l'Institut de France pour la stratégie sur le langue française, Institut de France, mardi 20 mars 2018 » : « Ce qu'on appelle francophonie aujourd'hui ce n'est pas cet espace incertain à la périphérie de la France laquelle en serait le centre, c'est la langue française elle-même [...] ».

14. Au moment de la visite à Paris du président Paul Kagame, reçu à l'Élysée dans le cadre du salon international du numérique Viva Technologies.

15. « Discours du Président de la République à la Conférence des Ambassadeurs », publié le 27 août 2018 sur le site de l'Élysée. Sur cette conférence dégageant la vision présidentielle des relations avec l'Afrique, voir également *infra*.

africaines du fait d'une obsolescence progressive d'un système conçu dans une tout autre conjoncture que celle de la deuxième décennie du XXI^e siècle.

L'usure de l'héritage

Le principe de « l'indépendance dans l'interdépendance », selon la formule employée par le président du Conseil Edgar Faure à propos du Maroc dès la fin de la IV^e République, engendra ensuite un mode de relations privilégiées de la France avec ses anciennes possessions subsahariennes que ses opposants – communistes et socialistes en première ligne – qualifièrent d'emblée de « néo-colonialiste ». L'arrivée au pouvoir de l'Union de la Gauche en 1981 ne le remit pas en cause pour autant. Il ne connut sa première crise et ne montra ses limites effectives qu'à la fin du deuxième mandat de François Mitterrand, avec, coup sur coup en 1994, la dévaluation du franc CFA en janvier puis à partir d'avril l'enlèvement militaire et politique dans le génocide rwandais, rendant impossible désormais cette position de « gendarme de l'Afrique », acquise lors de la guerre froide et qui paraissait jusque-là peu coûteuse et très favorable à la place internationale de la France, membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU.

La deuxième crise d'un système légèrement remanié et plus ou moins adapté au nouveau contexte mondialisé¹⁶ se produisit en 2011 avec l'intervention franco-britannique en Libye. Mal préparée dans une logique purement militaire, sans stratégie de *peace-building* post-conflit, elle mena rapidement à l'anarchie sur place et à une tension renforcée dans le Sahel, puis à une phase interventionniste inattendue dans cette zone, selon une logique entièrement différente de celle qui soutenait auparavant les relations de la France et de ses anciennes colonies africaines : à la stratégie de projection de puissance souveraine sur un théâtre africain dans un cadre d'alliance politique, succédait, non sans improvisation, une nouvelle doctrine de lutte contre le terrorisme et de défense européenne commune – et non plus la France seule – face à une double menace, immigration incontrôlée et djihadisme international.

Cette rupture stratégique et idéologique imposée par les circonstances (l'offensive islamiste au Mali) a marqué en janvier 2013 la césure entre « Hollande 1 » et « Hollande 2 » dans la politique africaine¹⁷. Elle fut très nette dans le domaine sécuritaire, en allant à rebours de la tendance précédente à la réduction de la présence militaire française en Afrique et de

16. Avec, depuis « Turquoise » au Rwanda en 1994, un mandat de l'ONU nécessaire pour toute opération extérieure (opex) de l'armée française en Afrique.

17. A. Leboeuf et H. Quénot-Suarez, *op. cit.*, p. 22-23.

la doctrine de « sécurité de l'Afrique aux Africains », élaborée dès 1996¹⁸ et défendue à son tour par « Hollande 1 » dans son discours-programme de Dakar en octobre 2012.

L'urgence et la gravité intérieure de ces nouveaux enjeux après 2015 et les attentats à Paris rendirent soudain illisibles et désuètes les ambitions de la traditionnelle politique de grandeur de la France en Afrique, telle que l'avait pilotée inlassablement depuis 1960 la Cellule africaine de l'Élysée sous la direction de Jacques Foccart et de ses différents successeurs¹⁹, jusqu'à sa normalisation sous le contrôle du conseiller diplomatique en 2007. Mais la capacité de la France à stabiliser le continent africain n'était pas remise en cause pour autant, bien au contraire. À un coût financier désormais élevé, l'intervention militaire au Sahel, sans précédent par son ampleur, même à l'époque coloniale, témoignait d'un renouvellement spectaculaire de la projection sécuritaire française en Afrique. Le système franco-africain, confronté à de nouveaux défis, subsistait en effets avec ses trois piliers structurels des origines, soigneusement sauvegardés par les administrations en ayant la charge.

Trois piliers structurels

Le premier d'entre eux, le plus visible et le mieux connu du public, le pilier militaire, ne pouvait être sensiblement reconfiguré sans risque politique évident, comme l'a montré l'affrontement personnel du nouveau président avec le chef d'état-major des armées dès juillet 2017.

Dans une approche à la fois politique et pragmatique, la consolidation de ce pilier fut d'abord intégralement reprise de celle de son prédécesseur, dans la version « Hollande 2 » : choix hautement symbolique, la première visite en Afrique d'Emmanuel Macron, le 19 mai 2017, cinq jours seulement après son entrée en fonction, avait été accordée aux troupes françaises de l'opération « Barkhane » dans leur base de Gao. Mais des inflexions nouvelles sont apparues ensuite, avec une insistance de plus en plus marquée sur le rôle opérationnel des contingents du « G5 Sahel », le groupe d'alliés africains (Mauritanie, Burkina Faso, Mali, Niger, Tchad) regroupés militairement sous ce sigle depuis 2015 aux côtés de la France dans la lutte contre les éléments islamistes. Ce retour implicite à la doctrine

18. Par l'ancien président malien Amadou Toumani Touré lors du Sommet franco-africain de Ouagadougou.

19. Sur celle-ci, au sein d'une très vaste littérature de valeur inégale, voir J.-P. Bat, *Le syndrome Foccart. La politique française en Afrique, de 1959 à nos jours*, Paris, Gallimard (Folio Histoire), 2012.

« Hollande 1 » de « sécurité de l'Afrique aux Africains » s'apparente à une stratégie de sortie face au risque réel d'enlèvement français au Sahel.

En 2018, des financements internationaux nouveaux ont été trouvés, le coût de la coalition étant d'environ 400 millions d'euros par an pour 5 000 hommes²⁰. Mais les résultats sur le terrain demeurent décevants : la Force du G5 Sahel a dû très symboliquement replier vers Bamako, la capitale, son quartier-général de Sévaré, au centre du Mali, détruit en juin par un raid djihadiste. Dans ces conditions où la présence militaire française au Sahel devient plus nécessaire que jamais, par la couverture aérienne notamment, une réduction du dispositif Barkhane n'apparaît plus comme réalisable sans risques.

Le transfert de la Défense aux Affaires étrangères du ministre Jean-Yves Le Drian, qui joua un rôle déterminant dans le lancement de la nouvelle politique sécuritaire au sud du Sahara²¹ puis fut l'un des principaux soutiens socialistes du candidat Macron, illustre parfaitement cette double dimension de continuité et de renouvellement dans le domaine sécuritaire. La courte visite présidentielle au Nigeria en juillet 2018, novatrice dans ses objectifs économiques et plus encore culturels (voir *supra*)²², s'inscrivait, elle aussi, dans la logique de l'alliance militaire avec ce pays pour lutter contre Boko Haram. François Hollande en avait fait une priorité personnelle dans la phase finale de son quinquennat, avec l'accord de Coopération en matière de défense signé à Paris le 16 juin 2016, une première en faveur d'un État anglophone. Mais une part du problème reste le comportement même de l'armée nigériane, peu efficace et coupable d'exactions qui « font le jeu des islamistes²³ ».

Le pilier monétaire des relations franco-africaines, le moins connu des trois²⁴, bénéficie de la part d'Emmanuel Macron d'un traitement non moins nuancé, à tout prendre assez analogue à celui des questions sécuritaires, entre acceptation de fait de l'héritage et volonté proclamée d'ouverture. Il y

20. *Le Monde* précisait le 23 février 2018 au lendemain d'une réunion de bailleurs de fonds à Bruxelles : « Sur les 414 millions d'euros annoncés [...], l'UE contribuera à hauteur de 100 millions, doublant donc son aide actuelle. L'Arabie Saoudite a promis 100 autres millions, les Émirats arabes unis, 30, les États du G5, 50. La France complétera son effort à hauteur de 8 millions, essentiellement sous forme de matériel. Les États-Unis ont, eux, promis l'équivalent de 48,8 millions d'euros d'aide bilatérale. »

21. Rôle si déterminant que David Revault d'Allonnes le décrit comme un véritable « ministre de l'Afrique » « aux dépens du Quai d'Orsay, et même de certains conseillers élyséens » de François Hollande, dans *Les guerres du président*, Paris, Seuil, 2015 (p. 123).

22. Comme l'affirmait avec force un diplomate français, entretien particulier, Paris, 15 octobre 2018.

23. Sur ce point, voir M.-A. Pérouse de Montclos, *L'Afrique, nouvelle frontière du djihad ?* Paris, La Découverte, 2018, p. 192-195.

24. F. Pigeaud et N. S. Sylla, *L'arme invisible de la Françafrique. Une histoire du franc CFA*, Paris, La Découverte, 2018, remarque justement : « [...] la question du franc CFA a longtemps été maintenue à distance du débat public, en Afrique comme en France » (p. 7).

a continuité, en accord avec le Fonds monétaire international (FMI), pour la consolidation financière de la zone Franc, déjà engagée sous François Hollande du fait de la gravité de la situation budgétaire des pays de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)²⁵ après la crise pétrolière de 2015. Parallèlement, le nouveau président s'est s'interrogé en public sur une éventuelle évolution du système, se déclarant à Ouagadougou très ouvert sur un sujet devenu polémique. À ses yeux, l'avenir du franc CFA dépendrait plus aujourd'hui de décisions et d'un consensus africains que de choix de la France, tant sur le nom de la monnaie que sur le compte d'opérations²⁶.

Les déclarations présidentielles à l'université de Ouagadougou se plaçaient en effet dans une vague récente et assez imprévue de dénonciation du système de la Zone franc comme une institution néocoloniale par des intellectuels africains²⁷. Une version popularisée et simplifiée de cette nouvelle critique, alors que les précédentes ne portaient que sur la survalorisation du franc CFA, consistait à dire, comme certains étudiants burkinabè n'hésitèrent pas à le faire devant Emmanuel Macron, que la France « volait l'or de l'Afrique » en conservant une partie de la réserve commune de la Zone franc. En réalité, le système apparaît aujourd'hui comme plus favorable aux États africains (par sa garantie de change) qu'à la France dont les exportations vers la zone Franc sont devenues peu importantes dans son commerce extérieur.

Quant au pilier de l'aide au développement, il fut l'objet principal du discours-programme de Ouagadougou. Le nouveau chef de l'État y témoignait d'un grand volontarisme pour procéder à une transformation radicale de cet instrument et de ses ressources financières. Il reprenait ainsi à son compte, mais en la renforçant, une entreprise que la présidence précédente n'avait qu'esquissée : le projet inabouti de fusion entre l'Agence française de développement (AFD) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC)²⁸, se heurta en 2016 à l'hostilité de l'Assemblée nationale et fut abandonné pour des modalités moins complètes de rapprochement²⁹.

25. Cameroun, Congo-Brazzaville, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine (RCA), Tchad.

26. Entretien avec un conseiller de l'Élysée, Paris, 22 octobre 2018.

27. Le cas le plus connu est celui de Kako Nubukpo, ancien ministre togolais de la Prospective, renvoyé de son poste de directeur de la Francophonie économique et numérique à l'OIF en décembre 2017 pour avoir défendu la sortie du franc CFA. Il avait dirigé l'ouvrage collectif Kako Nubukpo (éd.), *Sortir l'Afrique de la servitude monétaire. À qui profite le franc CFA ?*, Paris, La Dispute, 2016.

28. Le président Hollande avait annoncé le 12 janvier 2016 au Grand palais à Paris, pour le bicentenaire de la Caisse des dépôts (CDC), sa fusion prochaine avec l'AFD sous le nom de « Caisse des dépôts et du développement durable (CDDD) ».

29. L'AFD a signé le 6 décembre 2016, pour son soixante-quinzième anniversaire, une « Charte d'alliance stratégique » avec la CDC.

Dans une sorte de catalogue technocratique, le discours de Ouagadougou évoquait longuement ce que seraient à l'avenir les orientations de l'aide française à l'Afrique, dans un champ élargi s'étendant de la sécurité à l'appui aux PME, à la culture et au sport. Il soulignait l'engagement personnel du président dans ce domaine, témoignant de sa volonté de l'impulser mais aussi de le suivre jusque dans le détail³⁰ et non de se contenter de tracer ses grandes lignes. Dès août 2018, d'ailleurs, avait été constitué informellement un Conseil présidentiel pour l'Afrique³¹, composé de membres de la société civile choisis à titre purement individuel par le chef de l'État, dont 8 sur 10 venus de la diaspora africaine, alors que l'organe politico-administratif de contrôle stratégique de l'aide, le Comité interministériel de la coopération et du développement (CICID), créé en février 1998 par le Premier ministre Lionel Jospin, avait perdu de son influence sous François Hollande³².

La convergence des idées qui semblent inspirées par le Conseil présidentiel dans le discours de Ouagadougou (encouragement aux petites entreprises, appui sur la société civile, retour des biens culturels en Afrique, etc.), les déclarations complémentaires sur l'aide au développement faites par le président lui-même devant l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 2017³³, puis les orientations adoptées par le CICID le 8 février suivant ont défini progressivement un cadre stratégique de renouvellement profond de l'aide française au développement en Afrique et de ses objectifs, insistant désormais, dans le traitement de la situation au Sahel en tout premier lieu, sur son rôle stabilisateur. Dans cet esprit, l'on note, par exemple, la volonté d'attribuer au ministère français de l'Éducation et non plus à la seule AFD une responsabilité nouvelle et considérée comme essentielle d'appui qualitatif plus encore que quantitatif aux systèmes scolaires africains³⁴ pour faire reculer l'« obscurantisme³⁵ » dans les pays concernés, un des leitmotifs du discours présidentiel.

30. Comme par exemple dans un projet de formation de fonctionnaires centrafricains, information personnelle, Paris, décembre 2017.

31. Se surajoutant au Conseil national pour le Développement et la solidarité (CNDSI) formé de 53 membres (administration et société civile) et créé en décembre 2013. Il ressuscita sous un autre nom le Haut conseil de la coopération et du développement (HCCI), créé en février 1999 par le Premier ministre Lionel Jospin et dissous en mars 2008 par le président Nicolas Sarkozy.

32. Il ne s'est pas réuni entre le 30 novembre 2016 et le 8 février 2018.

33. Sur cette première intervention solennelle d'Emmanuel Macron devant l'Assemblée générale de l'ONU, voir également *infra*.

34. Entretien avec un conseiller de l'Élysée, Paris, 22 octobre 2018.

35. Non sans ambiguïté quant à l'emploi d'un terme qui, dans un contexte anglophone, ne renvoie la plupart du temps qu'à l'obscurité volontaire de l'expression, et non pas à l'opposé du « progressisme » dans une certaine tradition de gauche française reprise par Emmanuel Macron de la sémantique de François Hollande.

Développement et sécurité, une relation qui s'impose

Les orientations adoptées par le CICID³⁶ concernent aussi bien les moyens financiers, avec un engagement proclamé de relance progressive de l'aide en privilégiant à nouveau le bilatéral, que les instruments, par un retour à la politique des dons plutôt que des prêts, et les priorités thématiques, au nombre de cinq avec en tête, pour la première fois, la sécurité³⁷.

Jean-Yves Le Drian, ayant aussi le Développement³⁸ dans son portefeuille ministériel, présenta au Conseil des ministres³⁹ du 21 février 2018 les décisions du CICID et les cinq priorités sectorielles pour 2018 à 2022. Pour le détail des actions, il releva alors en premier lieu « la stabilisation des zones de crise ou vulnérables, en se donnant les moyens d'un continuum sécurité-développement, et en travaillant sur les causes profondes des migrations irrégulières ». Puis, début septembre, le ministre se rendit au siège de l'AFD accompagné de son secrétaire d'État Jean-Baptiste Lemoyne pour présenter au personnel de cette institution para-étatique, souvent tentée par l'indépendance stratégique, les nouvelles orientations gouvernementales ainsi que la réorganisation du système d'aide bilatéral les accompagnant. Ainsi, l'organe de gestion de l'assistance technique Expertise France sera intégré dans le groupe AFD ; ce dernier, promis à une croissance exponentielle de ses activités, de l'aide en dons aux prêts souverains, renforcera aussi ses prises de participation en Afrique à

36. Comité international du développement et de la coopération internationale, « Communiqué », 8 février 2018.

37. *Ibid.* : ces 5 priorités sont, dans l'ordre du communiqué, « la stabilité internationale ; le climat ; l'éducation ; l'égalité entre les femmes et les hommes ; la santé ». »

38. Avec Jean-Baptiste Lemoyne comme secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères qui n'a pas ce domaine particulier dans son décret d'attributions (n° 2017-1149 du 10 juillet 2017), mais auquel il a délégué cette thématique au quotidien, sans abandonner la stratégie d'ensemble. Le ministre semble également conserver une influence directe sur la nomination d'ambassadeurs en Afrique (informations personnelles, Paris, septembre 2018).

39. « Compte-rendu du Conseil des ministres du 21 février 2018. Aide au développement ». Dans un langage de fonctionnaire international, le ministre les décrit alors comme inscrites « autour de cinq biens communs mondiaux, les '5 P' : la protection de la Planète, le bien-être des Populations, la Paix et la stabilité, la Prospérité partagée, le renforcement des Partenariats et du lien social au niveau mondial ».

travers la Proparco, sa filiale spécialisée dans le financement du secteur privé⁴⁰.

Cette visite solennelle à l'AFD suivait également la remise au Premier ministre d'un rapport sur « la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale » dû au député Hervé Berville⁴¹. Lors de la conférence des Ambassadeurs du 27 août, le président de la République s'y était référé en ces termes : « Comme il le propose, une nouvelle dimension partenariale sera mise en place pour mieux associer la société civile, la jeunesse, les entreprises, les diasporas⁴². » Ce rapport, dénonçant une « vision stratégique essentiellement sectorielle » de l'« aide », préconise en effet de la rebaptiser en « partenariat » pour en faire une grande cause nationale et non plus la seule affaire des spécialistes.⁴³

Retour aux normes internationales de l'aide

Dans le domaine de l'Aide publique au développement (APD), la France revient désormais avec détermination aux normes internationales qu'elle négligeait par tradition depuis des décennies. C'est le cas pour la nouvelle politique du don, alors que Trésor et AFD célébrèrent longtemps l'« effet de levier » de l'aide-prêt, leur instrument favori. Elle y adhère encore plus visiblement en s'engageant désormais à faire remonter le ratio de l'APD par rapport au revenu national brut (RNB) : il était de 0,38 % en 2016 puis 0,43 % en 2017, première année du quinquennat Macron ; il devrait passer à 0,55 % en 2022, à la fin de celui-ci. C'est ce que le président avait promis dès son premier discours à l'ONU, pour l'ouverture de la 72^e Assemblée générale le 20 septembre 2017 à New York⁴⁴. Un tel pourcentage n'a plus été atteint en France depuis 1995, alors que la Grande-Bretagne comme l'Allemagne sont déjà parvenus actuellement, comme les pays nordiques, à 0,7 % du RNB, le chiffre recommandé de longue date par l'ONU.

40. Créée dès 1977, elle intervient actuellement dans 80 pays avec un chiffre d'affaires annuel de plus de 5 milliards d'euros, voir le site de l'institution, www.proparco.fr.

41. Député LREM des Côtes d'Armor (Dinan), H. Berville, né en 1990, est d'origine rwandaise. Il a servi à l'AFD comme Volontaire international au Mozambique avant son élection. Depuis cette date, il a été nommé au Conseil d'administration de l'AFD au titre de l'Assemblée nationale.

42. « Discours du Président de la République à la Conférence des Ambassadeurs », *op. cit.*

43. Voir, H. Berville, *Un monde commun, un avenir pour chacun. Rapport sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale*, [...] remis au Premier ministre Edouard Philippe en août 2018, Paris, Assemblée nationale, août 2018. On notera la convergence du titre de ce rapport avec la nouvelle « devise » de l'AFD, « un monde en commun ».

44. « Discours d'Emmanuel Macron devant la 72^e Assemblée générale des Nations unies », texte publié le 20 septembre 2017, disponible sur : www.elysee.fr.

La nouvelle évolution du traitement de l'APD française traduit une volonté d'alignement sur les normes élaborées par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, auquel la France appartient et qui siège à Paris, mais dont les gouvernements successifs de la Ve République n'avaient toujours – paradoxalement – tenu qu'assez peu compte jusqu'à présent. Dans ce cadre de référence internationale pour l'évaluation mais aussi la conceptualisation de l'APD et son adaptation aux besoins changeants de la conjoncture mondiale, la première année de présidence Macron vient d'être marquée par la dernière « revue par les pairs » du CAD⁴⁵. Achevée le 6 juin 2018⁴⁶, celle-ci a donc pu intégrer dans son bilan les premières inflexions de la nouvelle présidence dans ce domaine.

Le contraste est frappant avec l'évaluation de 2013, beaucoup plus critique. Correspondant à « Hollande 1 » et à l'amorce de « Hollande 2 », cet exercice avait suscité une réponse politique immédiate de la part de la France : le vote, pour la première fois, d'une « loi d'orientation et de programmation relative au développement et à la solidarité internationale », à l'initiative de l'éphémère ministre délégué au Développement, l'écologiste Pascal Canfin (mai 2012-avril 2014). C'était cependant sans grande conséquence concrète puisque, comme le relevèrent cruellement les « pairs » évaluateurs de 2018, « au cours de la période 2012-2016, l'APD française recula de 0,45 % à 0,38 % du RNB », pour se situer en dessous des 10 milliards de dollars en 2016.

Cette fois, si ces « pairs » recommandent toujours de progresser dans la cohérence stratégique et la coordination de l'aide française (dont ils regrettent qu'un tiers seulement du montant total transite par les deux canaux principaux du Trésor et de l'AFD) ils estiment pourtant qu'après le vote de la loi Canfin puis les opérations Serval et Barkhane au Sahel, le « continuum sécurité-développement se consolide dans les zones de crise dans lesquelles la France intervient ». Ils qualifient même la France de « fer de lance de la lutte contre le terrorisme et pour le maintien de la sécurité dans la région du Sahel⁴⁷ ». Une telle appréciation témoigne, de la part de l'OCDE comme de la France, d'une profonde transformation du rôle assigné à l'APD, plus politique et sécuritaire désormais.

45. Examen quinquennal de l'APD nationale effectué par d'autres pays-membres du CAD, à tour de rôle, avec pour la France en 2028 le Luxembourg et les Pays-Bas comme examinateurs.

46. Version en français du rapport final de cette « revue par les pairs », OCDE, *Examen de l'OCDE sur la coopération pour le développement : France 2018*, Paris, Éditions de l'OCDE, 2018.

47. *Ibid.*, p. 17.

Aide au développement : un rôle sécuritaire

Le rôle de stabilisation sécuritaire de l'aide au développement fut conceptualisé par les États-Unis, leurs alliés et des organisations internationales suite au 11 septembre 2001. Expérimenté en Afghanistan puis en Irak, les résultats ne furent pas à la hauteur des espérances. Néanmoins, des principes d'action furent élaborés progressivement durant la dernière décennie pour le traitement pré-conflit (préventif) comme post-conflit (curatif) des crises nationales. Dans cette approche, le concept de lutte contre les « fragilités⁴⁸ » devint central dans le traitement « global » ou « holistique » des problèmes des pays concernés, de la sécurité à la gouvernance, au social (éducation, santé) et à l'économie. Chez les intervenants extérieurs, ce traitement passe aussi par la coordination des « 3 D » (« Diplomatie, Défense, Développement »).

Dès les années 2000, cette méthode fut appliquée avec un certain succès par la Grande-Bretagne en Afrique de l'Ouest sous la forme d'une *Conflict Prevention Pool* traitant la guerre civile en Sierra Leone par les « 3 D » sous la direction de la ministre du Développement international, Clare Short. La France, quant à elle, repoussa longtemps un tel système interministériel, lui préférant une simple coordination élyséenne plus conforme avec les pratiques de la V^e République. Mais, après le déclenchement de l'opération Serval, les militaires français eux-mêmes insistèrent auprès du gouvernement sur la nécessité d'un relais de développement durable à leur action de stabilisation. Ce changement d'orientation fut perceptible dès « Hollande 2 », avec un accord de collaboration entre les services opérationnels de l'AFD et l'état-major des armées (EMA). Mais Emmanuel Macron est le premier président français à vouloir se référer personnellement et explicitement à la doctrine des « 3 D », comme il l'a fait devant la conférence annuelle des ambassadeurs tant en 2017 qu'en 2018. Comme en écho, le rapport Berville insiste lui aussi sur « l'approche 3 D », estimant qu'il est « essentiel de décloisonner les approches traditionnelles⁴⁹ ».

Conceptuellement, ce tournant majeur de la politique d'aide française au développement passe par l'adhésion formelle aux principes du CAD : la nouvelle « approche globale de réponse à la fragilisation des États et des sociétés » validée par le CICID en février 2018, prend « pour référence celle

48. Sur les concepts d'« État fragile » et de « situations de fragilité », voir notamment F. Gaulme, « 'États faillis', 'États fragiles' : concepts jumelés d'une nouvelle réflexion mondiale », *Politique étrangère*, Paris, Ifri, n° 1, printemps 2011, p. 17-29.

49. H. Berville, *op. cit.*, p. 27.

du cadre de l'OCDE pour la définition des fragilités⁵⁰ », alors que les dix principes d'action adoptés dès avril 2007 par le CAD face à ces situations avaient en fait, en septembre suivant, été ignorés par le CICID, mis à part le deuxième principe (« ne pas nuire⁵¹ »). L'approche française conserve cependant une originalité : l'insistance sur la fragilité des « sociétés » tout autant que des constructions étatiques, qu'elle n'a eu de cesse de défendre dans les groupes d'experts du CAD après le Forum international de Londres sur les « États fragiles » de 2005⁵².

Les réorientations concrètes de l'aide française

Budgétairement parlant, l'évolution de l'aide française voulue par Emmanuel Macron est nette dans le principe mais limitée dans les montants globaux. Du fait de la faiblesse de la part des dons, l'appui aux pays sahéliens, trop pauvres pour supporter des prêts, reste peu importante même si la part des dons doit être multipliée par quatre dans le budget 2019, à 1 milliard d'euros. Cette déficience de nature structurelle est en fort contraste avec la prédominance de l'intervention militaire française dans ces pays. Aujourd'hui encore, la France fait appel à d'autres pour financer l'essentiel du développement au Sahel, Banque mondiale (BM) et Union européenne (UE) en tête. C'est ce dont témoigne la répartition des engagements financiers de l'« Alliance pour le Sahel », lancée en 2018 en faveur des États du G5 : 6 milliards d'euros ont été promis au total, mais l'aide bilatérale française ne se comptabilisera qu'en dizaines de millions⁵³.

Hors de la question des montants et dans le détail des programmes, l'application concrète des nouveaux objectifs sécuritaires de l'aide française se traduit par l'amorce d'une révolution interne à l'AFD avec des projets complexes de stabilisation durable visant à compléter l'action militaire. Un nouveau « Fonds paix et résilience (Minka) », doté de 100

50. « Prévention, résilience et paix durable (2018-2022). Approche globale de réponse à la fragilisation des États et des sociétés », Rapport de stratégie, Paris, Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international, 2018, p. 8.

51. « Position de la France sur les États fragiles et les situations de fragilité validée par le cosecrétariat du CICID le 27 septembre 2007 », s.d., s. l., p. 8.

52. Observations personnelles, 2005-2018.

53. Ces engagements n'ont pas été rendus publics dans le détail. Pour leur répartition en 5 secteurs (développement rural, décentralisation, éducation et emploi des jeunes, énergie et climat, gouvernance) sans compter celui de la « sécurité », plus proche des objectifs spécifiques du G5, voir le site <https://www.alliance-sahel.org/les-projets/>. L'Alliance est une initiative franco-allemande et ses membres sont la BM, le PNUD, la Banque africaine de développement (BAD), l'UE, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne. On note l'absence des États-Unis.

millions d'euros en 2017, lui a permis de lancer avec d'autres partenaires extérieurs, dont l'UE, trois « initiatives : en République centrafricaine, autour du lac Tchad (« Kouri ») et au Sahel (« Tiwara »). Quant au Centre de crise du Quai d'Orsay, que créa Bernard Kouchner sous la présidence Sarkozy pour gérer l'aide d'urgence, avec un objectif budgétaire de 500 millions d'euros par an pour 2022, il monte en puissance, tout comme l'ancienne et modeste « Cellule crises et conflits (CCC) » de l'AFD, devenue en septembre 2018 une « Division Fragilités, crises et conflits » au personnel et au budget renforcés.

Dans l'attente de réunions effectives d'un « Conseil du développement, présidé par le président de la République », annoncée par le CICID du 8 février 2018, il faudra plus d'un quinquennat pour juger des résultats finaux de cette mosaïque de projets imbriqués dans différents pays, en fonction d'une nouvelle logique sécuritaire.

En matière stratégique et sur le terrain, au Sahel, l'approche sécurité-développement poursuivie par Emmanuel Macron est déjà parvenue à une étape décisive : grâce à une convergence avec la chancelière allemande, de plus en plus préoccupée depuis 2015 par les thèmes du terrorisme et de l'immigration, le principe du parallélisme entre les actions de l'Alliance pour le Sahel et le renforcement de la coalition du G5 Sahel a pu être retenu dès la fin de 2017. Dans ce cadre, la coordination effective des « 3 D » français sous un « ambassadeur envoyé spécial pour le Sahel », Jean-Marc Châtaigner, fait, elle aussi, des progrès, notamment sur l'identification et le traitement des causes profondes, structurelles, de la crise régionale⁵⁴.

Cette intégration des nouveaux principes de sécurité et développement souffre cependant sur le terrain d'un grave handicap originel : la création du G5 Sahel n'a obéi qu'à des considérations militaires d'état-major, celles de la coordination entre forces françaises et sahéliennes, sans tenir suffisamment compte au départ des contraintes institutionnelles ni des logiques économiques du cadre régional. Cette entité nouvelle créée dans l'urgence à la demande des partenaires sahéliens et se surajoutant à d'autres instances n'inclut pas le Sénégal, non-sens militaire⁵⁵ aussi bien qu'économique⁵⁶. La visite à Dakar du président

54. Pour le détail des enjeux et des solutions retenues, voir J.-M. Châtaigner, « Sécurité et développement au Sahel, les enjeux d'une nouvelle approche intégrée », Intervention devant la Coordination humanitaire et développement (CHD), Paris, 18 janvier 2018.

55. Le Sénégal a une expérience approfondie de la participation aux opérations de maintien de la paix de l'ONU. On note également que 350 « Éléments français au Sénégal » stationnent toujours à Dakar, qui reste un « pôle opérationnel de coopération (POC) à vocation régionale au titre du nouvel bilatéral accord de Défense de 2011.

56. Dakar abrite la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), institution à laquelle appartiennent 3 sur 5 des partenaires du G5 : Burkina Faso, Mali et Niger.

français en février 2018 (voir *supra*) n'a rien résolu sur ce point car la Mauritanie et le Mali restent résolument hostiles, semble-t-il, à une telle intégration⁵⁷.

57. Informations personnelles, Paris, octobre 2018.

Ambition continentale et diplomatie d'influence

Se référant sans cesse, avec des accents wilsoniens, au « multilatéralisme » en Europe et dans le monde, Emmanuel Macron, dans ses grandes options diplomatiques africaines, se comporte très différemment de François Hollande, à l'approche beaucoup plus empirique et au coup par coup, comme dans l'accord de défense avec le Nigeria de 2016.

Le rejet des logiques postcoloniales

Pour Emmanuel Macron, la relation de longue durée entre la France et l'Afrique doit s'inscrire non plus dans les liens bilatéraux issus de la colonisation mais dans une construction pyramidale dominée par la seule structure institutionnelle représentant légitimement à ses yeux l'ensemble du continent, celle de l'UA. Il souhaite son implication accrue dans le domaine militaire, pour le maintien de la paix, mais aussi pour la régulation politique et diplomatique au niveau mondial.

Cette inversion copernicienne est apparue pleinement lors de la dernière intervention présidentielle au siège de l'ONU à New York le 25 septembre 2018, lors de l'ouverture de la 73^e Assemblée générale⁵⁸. Préconisant une « nouvelle alliance avec l'Afrique », en lui donnant « toute sa place pour que son rôle soit central dans la recomposition du système international », Emmanuel Macron a souhaité aussi l'adoption « avant la fin de l'année d'une résolution [du Conseil de sécurité] » devant assurer une « meilleure articulation entre l'Union africaine et l'Organisation des Nations unies » dans les opérations de paix. Cette vision d'un nouveau système d'alliance entre la France et l'Afrique, plus pyramidal, avait déjà été présentée un mois plus tôt aux ambassadeurs français réunis à l'Élysée pour leur conférence annuelle, en lui donnant alors sa pleine dimension philosophique, car le président prônait en parallèle la « conversion d'un regard réciproque », pour « construire un nouvel imaginaire entre la France et le continent africain⁵⁹ ». Cette nouvelle attitude devrait conduire à la

58. « Verbatim du discours du Président de la République à la 73^e Assemblée générale des Nations unies », publié le 26 septembre 2018.

59. Ce positionnement a fait l'objet d'un commentaire favorable de Christophe Châtelot dans *Le Monde* du 3 septembre 2018, « Changement de ton de la France à l'égard de l'Afrique ».

restitution volontaire par la France de biens culturels – à l'Afrique subsaharienne exclusivement –, selon un processus de « prêt à long terme » devant en contourner les obstacles juridiques et qui commencerait par le Bénin dès 2019.

C'est dans cet esprit de rejet de logiques et d'attitudes postcoloniales au profit d'une approche panafricaine plus globale qu'il convient d'appréhender toute la portée du rapprochement controversé entre la France et le Rwanda de Paul Kagame, qui est également depuis juillet 2018 et pour un an le président en exercice de l'UA. Cette nouvelle alliance prend tout son sens comme une tentative de retour à la doctrine « Hollande 1 » en matière de sécurité en Afrique : mettre à nouveau les Africains en première ligne, la France et les organisations externes au continent ne venant plus qu'en appoint. Or, cette position est aussi celle de l'UA : Paul Kagame a plaidé à la 73^e Assemblée générale de l'ONU à New York pour la réduction des interventions extérieures en Afrique. Quant au président de la Commission de l'Union africaine, le tchadien Moussa Faki Mahamat, ancien ministre des Affaires étrangères d'Idriss Déby, autre allié majeur de la France, il est notoirement hostile à toute ingérence externe sur le continent, en matière de promotion de la démocratie comme d'action sécuritaire.

Malgré le maigre bilan de la Mission de l'Union africaine pour le Mali et le Sahel (Misahel), installée depuis 2013 à Bamako, de tels positionnements prennent tout leur sens dans la priorité accordée au Sahel. Renforcer la « convergence » entre l'intervention française au Sahel et l'action du G5, l'un des objectifs stratégiques fixés par Emmanuel Macron devant les ambassadeurs, ne semble avoir été retenu que par défaut. En juillet 2018 à Nouakchott, le président français aurait en effet envisagé avec les chefs d'État africains une autre solution : l'envoi au Sahel d'une force de l'UA prenant le relais de la Minusma et potentiellement plus efficace que la coalition du G5 tiraillée par ses tensions internes⁶⁰. Mais ce qui a manqué alors comme aujourd'hui est un ferme soutien américain à de telles options. Bien que les États-Unis financent la force du G5, leur nouvelle base de déploiement de drones au nord du Niger rappelle qu'ils sont loin de privilégier exclusivement le déploiement de troupes africaines.

Derrière les plaidoyers enflammés sur le multilatéralisme, l'on en revient donc, encore et toujours, à la question lancinante et beaucoup plus concrète de la stabilisation effective du Sahel qui, pour Emmanuel Macron,

60. Selon une information de [Radio France internationale](#) du 2 juillet 2018, il s'agirait d' « une force africaine pérenne, qui serait financée à 75 % par la communauté internationale et à 25 % par les Africains eux-mêmes, [...] une force coup de poing, qui ne resterait qu'un an ou deux sur un théâtre d'opérations et qui serait plus efficace que les opérations actuelles de l'ONU. »

passé aussi par celle de la Libye comme il l'a répété aux ambassadeurs⁶¹. Sur ce dossier, la France compte une fois de plus sur une méthode multilatérale, avec le négociateur de l'ONU Ghassan Salamé, suite à la conférence réunie à Paris le 29 mai dernier.

Les priorités imposées depuis 2012 par la lutte internationale contre le terrorisme islamique et le mouvement migratoire à partir du Sahel, loin d'être minorées par son recentrage continental des relations franco-africaines, ont ainsi été réaffirmées par Emmanuel Macron. Mais, en matière de relations diplomatiques, l'effet collatéral de ce positionnement, plus conservateur qu'il n'y paraît, est d'accroître encore le contraste avec le traitement d'une zone qui n'est pas vraiment touchée par ces phénomènes, l'Afrique centrale.

Afrique centrale : *benign neglect* et diplomatie d'influence

Un premier désengagement de la France y était déjà perceptible sous François Hollande par la nouvelle froideur des relations personnelles avec les chefs d'État francophones de cette région, alors que se renforçait parallèlement la proximité entre l'Élysée et certains dirigeants sahéliens membres de l'Internationale socialiste. Il fut temporairement compensé par l'opération Sangaris en République centrafricaine (2013-2016), caractéristique de la phase « Hollande 2 » mais mal préparée et aux résultats décevants

Aujourd'hui, alors que les Casques bleus (ou les coopérants militaires russes) remplaçant les troupes françaises n'ont toujours pas réussi à stabiliser ce pays, se dégage globalement, en dépit des visites successives à Bangui, en novembre et décembre 2018, des ministres français des Affaires étrangères puis de la Défense, une impression générale de *benign neglect* à la française⁶², d'entrée dans une phase de « discrète indifférence » stratégique vis-à-vis de l'Afrique centrale, se combinant toutefois avec le maintien, au sein du système bureaucratique, de liens institutionnels par la zone Franc, d'une tradition encore vivante de forte proximité diplomatique

61. « Discours [...] à la conférence des Ambassadeurs », *op. cit.* : « la question du Sahel ne se réglera pas véritablement tant que la stabilité de la Libye ne sera pas assurée. »

62. En reprenant l'expression appliquée longtemps à l'attitude américaine envers l'Afrique, voir notamment H. Walton Jr, R. L. Stevenson et J. B. Rosser Sr (éd.), *Foreign Policy of Secretary of State Henry Kissinger: A Documentary Analysis*, Lanham (MD), Lexington Books, 2007, p. 3 : « [...] a policy towards Africa being characterized as 'non policy', 'weak and non reactive', 'episodic' and 'minimal engagement/ Many statements have been made about the United States 'policy of benign neglect' in Africa'. On rapprochera le terme « non-policy » de la déclaration liminaire d'Emmanuel Macron : « il n'y a plus de politique africaine ».

et même d'une présence militaire minimale dans la base française de Libreville (de l'ordre de 400 hommes seulement, contre 4 000 au Sahel).

La voix de la France est effectivement devenue faible face au problème majeur de cette région dans son ensemble, une mauvaise gouvernance caractérisée par un recul des progrès de la démocratie, enregistrés pourtant en Afrique de l'Ouest depuis le discours de François Mitterrand à La Baule en 1990. Hors de toute considération sécuritaire, ou de réconciliation bilatérale après le génocide rwandais, l'intérêt personnel manifesté par Emmanuel Macron envers le régime de Paul Kagame pourrait ainsi être interprété comme une sourde attirance de sa part pour un modèle « développementaliste⁶³ », forme moderne d'un « despotisme éclairé ». Mais aussi et surtout son refus, exprimé dès le discours de Ouagadougou, de dire aux Africains « quelles sont les règles de l'État de droit » lui interdit de plaider vigoureusement pour la démocratisation sur la scène internationale. Dans ce contexte et sur l'Afrique centrale, l'analyse qui paraît prévaloir aujourd'hui à l'Élysée est qu'au vu du faible résultat de pressions extérieures sur des régimes politiques bloqués, le changement à encourager passerait d'abord par une forme économique, grâce aux jeunes entrepreneurs et à la diaspora⁶⁴.

Une diplomatie d'influence, au coup par coup, semble être de la sorte la solution alternative retenue par le chef de l'État français dans sa stratégie vis-à-vis de toute l'Afrique centrale. À sa manière habituelle de transgression des logiques postcoloniales, il a reçu à l'Élysée à deux reprises le nouveau président angolais João Lourenço, avant⁶⁵ et après son élection, pour évoquer avec lui la situation de la RDC. C'est de consultations avec le Rwanda et l'Angola qu'aurait résulté le retrait de Joseph Kabila de l'élection présidentielle congolaise de la fin de 2018, la France ayant estimé d'emblée que cette démarche volontairement discrète était plus efficace que celle des condamnations bruxelloises envers la RDC⁶⁶.

Quant au Cameroun, où le président Paul Biya vient d'être réélu à 85 ans, si l'attention française reste mobilisée sur sa partie septentrionale et sahélienne du fait de Boko Haram, elle est aussi très sensible à un problème moins connu extérieurement mais qui s'aggrave, celui de la rébellion de la partie anglophone sous le nom d'Ambazonie, dans le sud équatorial.

63. L'expression controversée de *developmental state* a été utilisée pour caractériser le régime autoritaire de Paul Kagame au Rwanda, dont les réalisations socio-économiques sont spectaculaires, voir notamment, D. Booth et F. Golooba-Mutebi, « Developmental Patrimonialism? The Case of Rwanda », *African Affairs*, vol. 111, n° 444, juillet 2012, p. 379-3403.

64. Entretien avec un conseiller, Paris, 22 octobre 2018.

65. Comme ministre de la Défense dès juin 2017. Il bénéficia ensuite, comme président, d'une visite officielle en France les 28 et 29 mai 2018.

66. Entretien avec un diplomate, Paris, 15 octobre 2018.

L'Élysée, qui contrairement à l'usage n'a pas réagi directement à la réélection du chef de l'État camerounais, choisirait là aussi la voie de la diplomatie d'influence plus que celle de la dénonciation internationale, sans exclure pour autant celle-ci à terme⁶⁷. En fin de compte, ce sont les anciens complices de la « Françafrique », le Gabon et le Congo-Brazzaville, en déliquescence politique et financière l'un comme l'autre, qui semblent faire l'objet d'une indifférence maximale dans leur zone. Mais la France n'en a pas moins renforcé sa présence militaire à Libreville en novembre 2018 du fait de la maladie et de l'absence du président Ali Bongo, tandis qu'elle maintient son appui financier à Brazzaville dans le cadre de la CEMAC⁶⁸. L'importance de la diaspora originaire de ces deux pays sur le territoire français⁶⁹ renforce, en termes d'image, l'impact négatif de cette attitude gommant l'aspect politique, d'autant que le blocage sur place tend à accroître automatiquement le courant d'émigration vers la France, notamment des plus éduqués⁷⁰.

Deuxième cercle et « Africafrance »

Envers l'Afrique de l'Ouest, et notamment la Côte d'Ivoire sortie d'une guerre civile mais qui fut victime elle aussi du terrorisme islamique⁷¹ par proximité avec le Sahel, l'indifférence est moins marquée. Un dispositif militaire français contribue toujours à la stabilité interne d'un pays dont la relance économique a été remarquable ces dernières années. La nomination en 2017 à Abidjan de Gilles Huberson, qui fut ambassadeur au Mali après Serval (de 2013 à 2016), montre que les préoccupations sécuritaires s'inscrivent toujours implicitement dans une relation bilatérale dominée cependant par la relance économique : l'aide française au développement y est la plus importante d'Afrique en montants bruts (1,7 milliard d'euros sur 2014-2020). Dans son approche systématiquement régionaliste des problèmes africains, le président Macron ne peut aussi que considérer avec intérêt le projet de son homologue ivoirien Alassane Ouattara, ancien directeur général adjoint du FMI : passer (dès 2020) du franc CFA à une monnaie commune à toute la Communauté économique des États de l'Afrique occidentale (CEDEAO), qui comprend le Nigeria. Ceci supposerait

67. Entretien avec un diplomate, Paris, 15 octobre 2018.

68. Le ministre français de l'Économie Bruno Lemaire s'est rendu à Brazzaville en avril 2018 pour une réunion semestrielle et statutaire de la zone Franc ; promettant une aide financière conditionnelle, il s'y est gardé pour autant de toute commentaire politique.

69. Il y aurait 300 000 originaires du Congo-Brazzaville en France, alors que le pays ne compterait que 5 millions d'habitants en 2018.

70. S. Smith, *La ruée vers l'Europe. La jeune Afrique en route pour le vieux continent*, Paris, Grasset, 2018, soutient, comme d'autres universitaires, que l'éducation renforce et non pas diminue le courant migratoire.

71. Avec une attaque djihadiste sur la plage de Grand Bassam, près d'Abidjan, en mars 2016.

toutefois de perdre la garantie du Trésor français. Le dossier du franc CFA est ainsi appelé à mobiliser à l'avenir l'attention d'Emmanuel Macron, tant du fait de la situation de l'UEMOA que de celle de la CEDEAO.

Dans ce deuxième cercle de l'implication française au sud du Sahara, qui comprend aussi les pays de l'océan Indien, le phénomène qu'Antoine Glaser a décrit naguère comme l'« Africafrance⁷² », l'influence des chefs d'État francophones sur les décisions prises à Paris, n'a pas disparu mais a changé de caractère, tout comme une confusion du public et du privé qui caractérisait la « Françafrique⁷³ ». Ce ne sont plus le Gabon ou la Côte d'Ivoire, avec lesquels les rapports personnels au sommet se sont relâchés, qui peuvent peser le plus directement sur la politique française, mais les États qui sont impliqués dans des alliances sécuritaires sur le terrain au Sahel ou dans les instances régionales africaines : ceux du G5 Sahel et les nouveaux alliés sécuritaires de la France, avec en premier lieu le Rwanda. Comme les coalitions occidentales en Afghanistan et en Irak, la France est aussi sur place l'otage de dirigeants locaux qu'elle soutient militairement sans pouvoir ou savoir contrecarrer leurs dérives financières ou politiques⁷⁴.

Un déficit diplomatique ?

Sur le troisième cercle, celui des pays anglophones d'Afrique orientale et australe n'ayant jamais entretenu que des relations assez lointaines avec la France, la Grande-Bretagne tente aujourd'hui d'y retrouver une influence forte dans la perspective du Brexit⁷⁵. Emmanuel Macron devrait se rendre en Éthiopie et au Kenya l'an prochain, mais l'action diplomatique française s'y apparente encore à ce qu'elle est vis-à-vis de l'Asie du Sud ou du Pacifique, plus qu'à la relation historique privilégiée avec l'Afrique francophone. En octobre 2018, l'annulation, à la dernière minute et du fait de la situation politique française, de la visite du Premier ministre Edouard Philippe en Afrique du Sud, qui devait y mener une délégation d'hommes d'affaires, a brusquement ralenti un rapprochement bilatéral initié dans une concertation sur la RDC avec le nouveau président sud-africain Cyril Ramaphosa dès son élection⁷⁶ en février 2018.

72. A. Glaser, *AfricaFrance. Quand les dirigeants africains deviennent les maîtres du jeu*, Paris, Fayard, 2014. Voir aussi A. Leboeuf et H. Quénot-Suarez, *op. cit.*, p. 5.

73. *Le Monde* du 28 décembre 2018, « La 'diplomatie' privée de Benalla en Afrique », p. 5.

74. S. Michailof, *Africanistan. L'Afrique va-t-elle se retrouver dans nos banlieues ?*, Paris, 2015, a établi, comme son titre l'indique, un parallélisme entre les erreurs commises en Afghanistan et au Mali dans le traitement international des « États fragiles ».

75. Comme l'a montré la tournée africaine (Afrique du Sud, Nigeria Kenya) de la Premier ministre britannique Teresa May en août 2018.

76. Information personnelle, Paris, octobre 2018.

Dans l'action impulsée par Emmanuel Macron envers l'ensemble de l'Afrique, l'on observe enfin une forme plus générale et insinuante de déficit diplomatique, sous un mode budgétaire⁷⁷ mais aussi en termes de communication. L'option présidentielle de privilégier le contact avec la société civile et la jeunesse en Afrique, novatrice en soi, a cependant pour effet de réduire d'autant la place des relations avec des dirigeants politiques nationaux que le président français connaît encore peu dans l'ensemble⁷⁸ et que son attitude peut décontenancer par la familiarité⁷⁹ ou l'impatience quant aux résultats⁸⁰. La relance des relations avec le Rwanda est un excellent exemple de cette approche non-conformiste avec toutes ses implications peu protocolaires : Paul Kagame s'était rendu à Paris en mai dernier (voir *infra*) pour participer à un salon du numérique, secteur dans lequel son action gouvernementale est remarquable. Il y était invité par l'organisateur de ce salon, le publicitaire Michel Levy, alors qu'il n'y a toujours pas d'ambassadeur de France à Kigali depuis 2015.

77. Avec dans le budget 2019 un recul de 2,4 % de l'allocation à l'Action extérieure de l'État (2,8 milliards d'euros) contre 4,9 % d'augmentation annuelle pour la Défense (36 milliards) et 4,8 % pour l'Aide au développement (2,7 milliards).

78. D'où les missions du ministre Le Drian auprès de certains interlocuteurs francophones qui l'apprécient depuis Serval en 2013.

79. Dès la réunion en novembre 2017 à l'université de Ouagadougou, où Emmanuel Macron a dû justifier ensuite son attitude très peu protocolaire envers le président burkinabè, assimilé à un vérificateur de la climatisation.

80. Vis-à-vis du G5 notamment.

Conclusion

Emmanuel Macron affirmait à l'université de Ouagadougou dès novembre 2017 : « Ces barrières entre une Afrique francophone ou une Afrique anglophone, entre une Afrique du Nord et une Afrique subsaharienne, entre une Afrique francophone et lusophone aussi, toutes ces barrières là sont artificielles, elles ne viennent que plaquer en quelque sorte un passé qui doit passer, des représentations qui ont été des constructions qui doivent évoluer. ⁸¹ » Rétrospectivement, ces propos volontaristes rendent compte de son attitude envers l'Union africaine, de son comportement à l'OIF ou encore de l'octroi d'une visite officielle en France au président angolais plutôt qu'à des chefs d'État francophones.

Le chef de l'État a une meilleure connaissance personnelle de l'Afrique subsaharienne que son prédécesseur, bien qu'elle se concentre surtout sur les centres urbains et les élites économiques. Il garde également un goût visible pour un continent où, attiré alors par la diplomatie, il aurait choisi de faire son stage international d'élève de l'ENA dans un grand pays anglophone plutôt qu'un État plus proche de la France⁸². Son attitude envers l'Afrique entrecroise aujourd'hui un goût de la déconstruction qui se traduit dans son discours avec, plus discrètement et non moins nettement, une prudence assise sur l'acquis de plus d'un demi-siècle de liens institutionnels. Mais, dans sa volonté d'inversion copernicienne de la logique des relations franco-africaines, Emmanuel Macron prend le risque d'être un jour la victime de l'un de ses trois *a priori* fondamentaux : sous-estimer l'impact historique de la colonisation ; ignorer les échecs de la « sécurité de l'Afrique aux Africains » ; survaloriser l'approche continentale.

En définitive, la position actuelle de la France en Afrique, qui reste considérable, tient moins à l'audace et aux initiatives réformistes de son président qu'à la solidité et à la capacité de résistance aux secousses des trois piliers traditionnels des relations franco-africaines. L'héritage prédomine encore sur les coups de force visionnaires.

81. « Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, à l'Université Ouaga I, professeur Joseph Ki-Zerbo, à Ouagadougou », publié le 29 novembre 2017.

82. Information personnelle, Paris, septembre 2018.



ifri

institut français
des relations
internationales