



JUILLET
2021



La coopération allemande pour le développement : vers une évolution géopolitique ?

Histoire récente, tendances
actuelles et perspectives
d'avenir

Comité d'études
des relations
franco-allemandes
(Cerfa)

Manfred ÖHM

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 activités de recherche et de publication du *Comité d'études des relations franco-allemandes – Cerfa* – bénéficient du soutien du Centre d'analyse de prévision et de stratégie du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et du *Frankreich-Referat* de l'*Auswärtiges Amt*.



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

ISBN : 979-10-373-0385-1

© Tous droits réservés, Ifri, 2021

Couverture : Le président nigérien Buhari reçoit la visite officielle de la chancelière allemande, Angela Merkel, à la résidence officielle le 31 août 2018. © Channels TV

Comment citer cette publication :

Manfred Öhm, « La coopération allemande pour le développement : vers une évolution géopolitique ? Histoire récente, tendances actuelles et perspectives d'avenir », *Notes du Cerfa*, n° 165, Ifri, juillet 2021.

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

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les *Notes du Cerfa* sont des textes concis à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des *Visions franco-allemandes*, les *Notes du Cerfa* sont accessibles sur le site de l'Ifri, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes ([Cerfa](#)) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Il bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et l'*Auswärtiges Amt*. Le Cerfa a pour mission d'analyser l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Éric-André Martin est Secrétaire général du Cerfa et dirige avec Paul Maurice et Marie Krpata, chercheurs, et Hans Stark, conseiller pour les relations franco-allemandes, les publications du Cerfa. Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

Auteur

Manfred Öhm, né en 1970, est titulaire d'un doctorat en sciences politiques de l'université de Fribourg (2013) et d'une licence en études africaines de l'université du Cap (1995). Ses domaines de recherche portent sur les conflits et la création d'États en Afrique, ainsi que sur les processus de transformation politique, avec un éclairage spécifique sur le Soudan et l'Afrique du Sud. Sa thèse de doctorat, « *War and Statehood in South Sudan* » (Nomos and Bloomsbury), a été publiée en 2015. Il a enseigné à l'université de Fribourg (Institut d'études culturelles Arnold-Bergstraesser). Il a auparavant été directeur de pays à la Fondation Friedrich-Ebert au Soudan et au Mozambique, et a dirigé le département Afrique de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) de 2013 à 2021. Il occupe le poste de responsable adjoint aux finances et de l'organisation de la FES.

Résumé

Après les années Merkel, la coopération allemande pour le développement devrait selon toute vraisemblance prendre une orientation plus géopolitique. Cette tendance se dessine d'ores et déjà dans divers textes récemment adoptés en Allemagne, tels que les lignes directrices portant sur la future politique dans la région indopacifique, ainsi que dans le soutien allemand à l'ambition géopolitique de la Commission européenne. Comme l'Allemagne représente un acteur majeur de la coopération internationale pour le développement, du moins au regard du montant de son Aide publique au développement (APD), l'évolution future de sa politique de coopération revêt une grande importance pour ses partenaires politiques comme pour ses interlocuteurs internationaux en matière de développement.

La coopération allemande pour le développement a récemment connu des changements significatifs liés à la crise migratoire ainsi qu'au renforcement du rôle occupé par le secteur privé. Plusieurs initiatives politiques allemandes telles que le Pacte du G20 pour l'Afrique (*Compact with Africa*) illustrent ces tendances ; elles témoignent également de la nette focalisation de la coopération allemande pour le développement sur le continent africain. La réforme BMZ 2030 (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* - le ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement) souligne l'ambition de cette coopération et sa pertinence au regard des tendances qui se profilent actuellement au niveau international.

Ces évolutions, réformes et initiatives politiques trouvent leur genèse dans des impulsions remontant déjà à quelques décennies ; encore celles-ci relèvent-elles désormais d'une impulsion politique différente. Au cours des années 1990, la coopération allemande pour le développement connaît un premier tournant majeur, se focalisant nettement sur la mise en place de cadres de gouvernance mondiale et de politique internationale en faveur du développement durable. La Déclaration du Millénaire, adoptée en 2000, la dote d'un cadre normatif fort ; la conception et la pratique de la politique de coopération sont fortement marquées par le débat sur l'efficacité de l'aide. La coopération allemande pour le développement se fonde désormais, depuis de nombreuses années, sur les politiques structurelles mondiales et sur la nécessité d'améliorer la coopération mondiale. Cependant, la conjoncture internationale, marquée par la recrudescence de la concurrence géopolitique, joue un rôle

déterminant dans la définition du rôle à venir de la coopération pour le développement, laissant présager un alignement de celle-ci sur la politique allemande en matière de relations extérieures.

Le prochain gouvernement allemand devra clarifier la relation entre la coopération allemande pour le développement et les approches conjointes adoptées au niveau européen dans ce domaine. L'Allemagne est, de manière générale, favorable à la politisation de la coopération pour le développement et à une réflexion davantage orientée vers la géopolitique au niveau européen. Mais, en pratique, d'autres priorités politiques, telle que la relation franco-allemande, viennent régulièrement modérer son soutien à l'élaboration conjointe de politiques européennes ; sa position vis-à-vis de la région du Sahel en est une illustration.

Le propos de cet article est de faire valoir que la coopération allemande pour le développement, sous un gouvernement post-Merkel, devra acquérir une nouvelle légitimité et que, par conséquent, les responsables politiques allemands gagneraient à examiner les enjeux au-delà des seules considérations géopolitiques. Si l'on ne peut guère s'attendre à des réflexions innovantes de la part des partis qui composeront la nouvelle coalition gouvernementale – y compris, probablement, du parti des Verts – la coopération pour le développement sera remise en question par les populistes de droite. La conjoncture offre toutefois la possibilité de conjuguer la réflexion géostratégique avec une coopération pour le développement plus ambitieuse s'appuyant sur l'Agenda 2030 pour le développement durable.

Abstract

German Development Cooperation (GDC) in a post-Merkel era can be expected to become more geopolitical. Recently adopted German policy documents like the Indo-Pacific guidelines as well as the support to the geopolitical ambition of the European Commission suggest such a tendency for future German policy making.

As Germany is a major player in international development cooperation, at least with regard to the amount of official development assistance (ODA), the future prospects of GDC are highly relevant to German international political and development partners.

GDC has recently seen significant shifts linked to the issue of migration and flight and also to a much stronger involvement by the private sector in development cooperation. Several German policy initiatives like Compact with Africa are exemplary for these trends. Moreover, they show that GDC focuses strongly on the African continent. The so-called BMZ 2030 reform process underlines the ambition of GDC as relevant to current international trends.

These policy shifts, reforms and initiatives have had predecessors in recent history, yet with a different political impetus. During the 1990s GDC underwent a first major shift and became strongly orientated towards global governance and international policy frameworks in favor of sustainable development. Eventually, the Millennium Declaration – adopted in 2000 – became a strong normative framework for GDC, while the debate on aid effectiveness strongly shaped GDC thinking and practice. Global structural policies and the necessity of an improved global cooperation have been the inspiration of GDC for many years, yet the current global political context, i.e. the renewed geopolitical competition, influences the future role of GDC and most likely leads to stronger alignment of development cooperation with German external relations.

The next German government will have to clarify the relationship of GDC with joint European approaches to development cooperation. Germany generally supports the politicization of European development cooperation and a more geopolitical thinking at the European level. Yet other political priorities, such as the French-German relationship, regularly limit German support for joint European policy-making in practice, as can be observed in Germany's policies for the Sahel region.

This paper argues that GDC under a post-Merkel government will have to seek new legitimacy and thus German policy makers should look beyond mere geopolitical approaches. While little new thinking can be expected from the political parties of a new governing coalition – probably including the Green Party – development cooperation will be challenged by right-wing populists. The situation provides opportunities, however, to link geostrategic thinking with a more progressive development cooperation that builds on the 2030 Agenda for Sustainable Development.

Sommaire

INTRODUCTION	9
Coopération allemande pour le développement : histoire et acteurs	9
Aide publique au développement (APD) allemande	11
DES POLITIQUES STRUCTURELLES MONDIALES À L'EFFICACITÉ DE L'AIDE	12
Prévention des crises.....	12
« BMZ 2030 », CRISE MIGRATOIRE, RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ : PANORAMA DE LA POLITIQUE ALLEMANDE EN MATIÈRE DE COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT	15
La crise migratoire, justification de la coopération allemande pour le développement ?	17
REDÉFINITION À VENIR DE LA COOPÉRATION ALLEMANDE POUR LE DÉVELOPPEMENT : VERS UNE LOGIQUE PLUS EUROPÉENNE ? PLUS GÉOSTRATÉGIQUE ?.....	21
Concurrence géostratégique et nouvelles orientations des politiques régionales.....	24
LA COOPÉRATION ALLEMANDE POUR LE DÉVELOPPEMENT À L'ISSUE DES ANNÉES MERKEL	27
Aperçu des perspectives de la coopération pour le développement sous le prochain gouvernement	27
À la recherche d'une nouvelle légitimité pour la coopération allemande pour le développement	31
En quête d'une nouvelle légitimité	32

Introduction

L'Allemagne compte parmi les acteurs majeurs de la coopération internationale pour le développement, notamment au regard du montant de son aide publique au développement (APD). Cet article examine les principales tendances et dynamiques suivies par la coopération allemande pour le développement depuis les années 1990, époque à laquelle elle s'est davantage orientée vers l'élaboration de cadres de politique internationale et a connu des réformes institutionnelles ; il s'attache ensuite à analyser les perspectives s'offrant à l'Allemagne en matière de stratégies et de choix politiques. Ces dernières années, sous l'égide d'Angela Merkel, la coopération internationale pour le développement de l'Allemagne a considérablement évolué, intégrant les problématiques migratoires et la participation accrue du secteur privé. La coopération allemande pour le développement étant de plus en plus axée sur l'Afrique, les projets politiques liés à ce continent ont valeur de paradigme pour l'ensemble des initiatives qu'elle déploie. Il n'est pas jusqu'aux récentes lignes directrices portant sur la future politique dans la région indopacifique qui ne suivent le même schéma décisionnel. Pourtant, c'est manifestement le contexte politique mondial, marqué par une concurrence géostratégique renouvelée, qui détermine le rôle de la coopération pour le développement dans les relations extérieures allemandes. Cet article soutient que, sous un gouvernement post-Merkel, la coopération allemande pour le développement prendra très probablement une tournure plus géostratégique, mais qu'elle devra acquérir une nouvelle légitimité. Au-delà de la réflexion géostratégique, cependant, la conjoncture offre des opportunités, et appelle à une coopération pour le développement plus ambitieuse, s'appuyant sur l'Agenda 2030 pour le développement durable.

Coopération allemande pour le développement : histoire et acteurs

Après la Seconde Guerre mondiale, dans le contexte de la décolonisation et de la guerre froide, l'Allemagne s'engage dans la coopération internationale pour le développement. Si les origines de la coopération allemande pour le développement remontent aux années 1950, le premier ministère de la Coopération économique de l'ancienne République fédérale d'Allemagne est fondé en 1961 ; Walter Scheel, futur président de l'Allemagne, en occupe le premier le

poste de ministre¹. Il faut souligner que les deux anciennes républiques allemandes, la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande, ont chacune leur histoire de coopération internationale, fondée sur des valeurs et des visions différentes. Cependant, les approches des deux pays sont fortement déterminées par la logique de la guerre froide.

Pour esquisser sommairement les différentes périodes de la coopération allemande pour le développement, on peut observer qu'au cours des années 1960, l'accent est principalement mis sur les besoins élémentaires et sur le progrès social et économique. La logique sous-jacente est que ce sont essentiellement les ressources financières et les connaissances qui font défaut aux pays en développement pour s'engager dans la croissance et la modernisation². Par la suite, de nouvelles dimensions viennent enrichir ces approches, avec notamment la prise en considération de la place des femmes, et plus tard de la dimension de genre. Avec la crise de la dette affectant tous les pays en développement, les programmes dits d'ajustement structurel des institutions de Bretton Woods connaissent un essor considérable et jouent un rôle dominant tout au long des années 1980. Dans les années 1990, à l'issue de la guerre froide et avec la « troisième vague de démocratisation », la coopération allemande pour le développement connaît un recentrage et intègre la bonne gouvernance dans son paradigme, la politique stricte de non-ingérence dans les affaires intérieures faisant ainsi place à une approche davantage axée sur le partenariat.

Pendant plusieurs décennies, la coopération pour le développement menée officiellement par l'Allemagne est accompagnée, complétée, mais aussi souvent remise en question et enrichie par le mouvement dit du tiers-monde, ainsi que par les organisations non gouvernementales (ONG) et de nombreux projets de développement non étatiques. La coopération institutionnalisée demeure toutefois rattachée aux cadres internationaux bien connus que sont la Convention de Lomé avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (dits pays ACP) de 1975, l'Accord de Cotonou de 2000 et les politiques des institutions de Bretton Woods. Outre une coopération pour le développement bilatéral constante et solide, l'approche allemande se greffe aux cadres politiques mis en place par l'Union européenne et les institutions financières internationales. Le postulat qui prévaut est que le développement peut être initié et soutenu par le biais du commerce et de la croissance économique.

1. « Die Geschichte des Ministeriums » [*Histoire du ministère*], Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung [*Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement*], disponible sur : www.bmz.de.

2. Pour une évaluation critique de ce postulat, cf. W. Easterly, *The Elusive Quest for Growth*, Cambridge, The MIT Press, 2001.

Aujourd'hui, la coopération bilatérale allemande est principalement déployée par l'intermédiaire des agences de mise en œuvre, les plus importantes étant la GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* – Société allemande pour la coopération internationale) et le groupe bancaire KfW (anciennement *Kreditanstalt für Wiederaufbau* – institut de crédit à la reconstruction), banque allemande de développement active depuis 1948 au niveau national et international. La GIZ, dotée d'un budget annuel de plus de 1,2 milliard d'euros, est issue de la fusion de l'ancienne GTZ (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*), fondée en 1965, et d'autres anciennes agences de mise en œuvre, notamment le *Deutscher Entwicklungsdienst gGmbH* (DED – Service allemand de développement) et InWent. À ces organismes publics de coopération s'ajoutent des acteurs non étatiques, notamment les services de développement des Églises luthérienne et catholique, ainsi que des fondations politiques (*politische Stiftungen*) allemandes et des dizaines d'ONG.

Aide publique au développement (APD) allemande

L'importance du rôle de l'Allemagne dans la coopération internationale pour le développement se mesure également par sa contribution financière. Elle occupe en effet la deuxième place parmi les pays donateurs. La plus grande partie des 23,8 milliards de dollars US de financement (chiffres de 2019, soit une part d'environ 0,6 % du revenu national brut [RNB])³ provient de l'aide publique au développement (APD) bilatérale (laquelle s'élève à plus de 22 milliards de dollars). La planification budgétaire prévoit une croissance de l'APD allemande jusqu'au fameux objectif de 0,7 % du RNB⁴. La majeure partie de l'APD allemande (quasiment la moitié) est engagée par le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement, qui consacre à la coopération bilatérale l'essentiel de ces fonds (le projet de budget 2021 prévoit une aide à hauteur de 12 436 milliards d'euros dont 6,1 milliards d'euros pour les financements bilatéraux, 2 569 milliards d'euros pour l'APD multilatérale et 0,8 milliard d'euros pour les banques internationales de développement)⁵.

3. « At a Glance » [*En un coup d'œil*], Donor Tracker, disponible sur : www.donortracker.org et « Geber im Vergleich » [Comparaison entre bailleurs], Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung [*Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement*], disponible sur : www.bmz.de.

4. Depuis 2019, on observe une baisse effective de l'APD de l'Allemagne en raison de la diminution des dépenses consacrées aux réfugiés dans leur pays, budget qui entre dans le calcul de l'APD. La tendance à long terme est positive.

5. « At a Glance » [*En un coup d'œil*], *op.cit.*

Des politiques structurelles mondiales à l'efficacité de l'aide

Suite au Sommet de la Terre qui eut lieu à Rio en 1992, marqué par un appel en faveur du développement durable, et en réponse aux critiques de plus en plus nombreuses formulées à l'encontre du consensus de Washington de 1989, la coopération allemande pour le développement s'oriente vers une approche dite *globale Strukturpolitik* (politique structurelle mondiale), c'est-à-dire vers l'élaboration d'une politique structurelle mondiale et le renforcement de la gouvernance mondiale. Cette évolution vers des cadres politiques internationaux, marquant une rupture par rapport à la profusion de projets de développement au niveau local, repose sur le principe selon lequel le développement durable ne saurait être atteint sans une modification des politiques structurelles mondiales. Le *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement, BMZ) s'engage activement auprès des institutions financières internationales (IFI), se concentre sur les questions de commerce international et se donne pour mission de promouvoir le développement durable – le changement climatique comptant parmi les priorités de la coopération allemande pour le développement. Cette nouvelle approche fonde la vision de la coopération pour le développement tout au long du mandat de la ministre Heidi Wieczorek-Zeul, de 1998 à 2009. Le gouvernement dirigé par le Parti social-démocrate d'Allemagne (SPD) dispose d'un plan clair pour moderniser et réformer la coopération allemande pour le développement. La politique structurelle mondiale devient le principe directeur de la coopération pour le développement. Au niveau des outils et des instruments, l'aide budgétaire libre et sectorielle devient un outil majeur pour rompre avec les approches multipliant les projets au niveau local⁶.

Prévention des crises

S'agissant des problématiques abordées, on observe après 1998 un nouvel élargissement de la politique de développement : outre le

6. Cf. L. Klemp, « Entwicklungspolitik am Scheideweg - politische Randerscheinung oder globale Strukturpolitik? », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 18 – 19, 2001, p. 13-20.

changement climatique, la prévention des crises figure désormais parmi les priorités de la coopération allemande pour le développement. Dans la lignée des réflexions internationales soulignant le risque d'aggraver les conflits lors des interventions (« *Do no harm* »), le rôle de la coopération et de l'aide au développement dans les zones de conflit est conçu et orienté de manière à faire évoluer la coopération allemande pour le développement en un outil de prévention des crises et de résolution des conflits. Avec la création du service civil pour la paix, toutes sortes de projets en faveur de la paix voient le jour au niveau local ; les agences de mise en œuvre s'engagent dans des initiatives comprenant, par exemple, des systèmes d'alerte précoce, des projets de médiation locale, des réformes et des formations dans le domaine de la sécurité, voire s'impliquent dans l'élaboration de cadres institutionnels tels que l'Architecture africaine de paix et de sécurité.

Avec la signature de la déclaration du millénaire des Nations unies en 2000, la coopération allemande pour le développement se voit dotée d'un nouveau cadre normatif fondé sur le programme de développement multilatéral issu des objectifs du Millénaire pour le développement. Le débat de fond sur l'efficacité de l'aide, qui marque la Déclaration de Paris de 2005, les sommets d'Accra en 2008 et de Busan en 2011, a une influence prononcée sur la conception et la pratique de la coopération allemande pour le développement. Au niveau institutionnel, l'empreinte de ce débat se traduit par la fusion, en 2011, de plusieurs agences allemandes de mise en œuvre en une agence unique aux larges moyens, l'actuelle GIZ⁷.

Entre 2010 et 2013, les critiques à l'égard de la coopération allemande pour le développement se multiplient ; les experts estiment que le paradigme dominant, qui consiste à soutenir les pays pauvres par le biais de la coopération économique et de la coopération pour le développement, est dépassé au regard des défis mondiaux contemporains. En 2013, plusieurs experts appellent à la création d'un « ministère des Affaires mondiales »⁸. Si l'idée a la faveur de certains sociaux-démocrates et Verts, elle ne sera pas retenue par le gouvernement conservateur de la chancelière Merkel et son ministre Gerd Müller. En revanche, le BMZ et la coopération allemande pour le développement recentrent de plus belle leurs interventions sur le continent africain, tandis que le développement rural et les thèmes d'actualité tels que les conditions de travail et les droits de l'homme dans l'industrie textile asiatique gagnent en importance.

7. Le plan d'origine, encore plus ambitieux, prévoyait la fusion des banques de développement de la KfW avec les autres agences, à savoir la GTZ, le DED et INWENT.

8. Cf. notamment l'entretien de la Deutsche Welle avec l'ancien directeur de l'Institut allemand pour le développement international (DIE/GDI), 13 octobre 2013, disponible (en allemand) sur : www.dw.com.

La crise migratoire de 2015 engendre de nouveaux bouleversements pour le BMZ et la coopération allemande pour le développement. Outre les « initiatives spéciales » généreusement dotées que déploie le BMZ pour « combattre les causes structurelles de l'exil » et promouvoir un « monde sans faim », le ministre Gerd Müller lance en 2017 le « Plan Marshall avec l'Afrique ». Ce document d'orientation, rédigé sans consultation approfondie avec les partenaires de développement, les partenaires internationaux ni même d'autres ministères du gouvernement fédéral, renforce la priorité accordée à l'Afrique par la coopération allemande pour le développement et entend donner une grande visibilité à la politique de coopération avec l'Afrique. Plus tard, en 2020, certains des instruments préconisés sont effectivement mis en œuvre à la faveur du train de réformes dit BMZ 2030.

« BMZ 2030 », crise migratoire, rôle du secteur privé : panorama de la politique allemande en matière de coopération pour le développement

En 2020, le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement réoriente sa stratégie pour favoriser des réformes « visant à une intervention des mesures et des fonds de la politique de développement encore plus stratégique, efficace et efficiente »⁹.

- « L'avenir de notre humanité dépend plus que jamais de la capacité de la politique de développement à répondre aux grands défis contemporains que sont la croissance de la population mondiale, la multiplication de la consommation des ressources, le changement climatique. Il lui faut également pallier les effets négatifs de la mondialisation tels que le creusement des inégalités, la dégradation de l'environnement et la précarité des conditions de travail.
- C'est pourquoi il nous faut changer d'optique et d'orientation. À cet égard, la politique de développement revêt une importance décisive en tant que mission transversale de l'ensemble de notre politique conformément à l'Agenda 2030 et à l'Accord de Paris sur le climat.
- Avec le « BMZ 2030 », le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement présente un vaste ensemble de réformes visant à une intervention des mesures et des fonds de la politique de développement encore plus stratégique, efficace et efficiente, dans le but de relever ces défis¹⁰. »

Le pivot de cette nouvelle stratégie ne réside pas dans une orientation politique particulière, bien que des défis et domaines

9. « Our partner countries – a new quality of cooperation », Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung [*Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement*], disponible (en anglais) sur : www.bmz.de et « Concept de la réforme “BMZ 2030” », ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement, disponible sur : www.bmz.de.

10. *Ibid.*

prioritaires soient définis, mais dans ce que le texte appelle des « partenariats pour encourager les réformes ». La coopération institutionnalisée pour le développement se recentre ainsi sur un nombre plus restreint de pays, avec une focalisation particulière sur ceux qui sont engagés dans des réformes et font preuve d'initiative pour progresser en matière de développement. S'il est encore trop tôt pour procéder à une évaluation complète de cette stratégie, on peut néanmoins se livrer à certaines observations :

- La redéfinition de la stratégie et de la liste de pays met fin à la coopération bilatérale pour le développement que l'Allemagne entretenait officiellement avec de nombreux pays. Cette décision, entraînant le retrait des pays concernés des agences allemandes de mise en œuvre et en particulier de la GIZ, aura un effet durable.
- Un examen sommaire de la liste des pays établit que 19 des 29 pays partenaires bilatéraux, 6 des 6 partenaires pour encourager les réformes et 7 des 10 partenaires pour la paix et le nexus sont africains. Cette proportion confirme l'accent mis par la coopération allemande pour le développement sur le continent africain.

À l'aune de l'efficacité de l'aide et d'un point de vue politique, il apparaît assurément judicieux de recentrer la coopération pour le développement sur les pays qui manifestent une volonté claire de mettre en œuvre des réformes politiques et économiques en faveur du développement à long terme. Cette approche ne laisse néanmoins pas d'être contredite, comme l'a souligné l'ancien président allemand Horst Köhler, par les partenariats migratoires allemands, qui concentrent la coopération sur différents pays n'ayant pas engagé de réformes qui motiveraient la coopération. Par ailleurs, les défis posés par ce concept sont multiples. Tout d'abord, l'offre d'engagement de l'Allemagne doit être suffisamment attrayante aux yeux des pays partenaires pour qu'ils cherchent réellement à conclure avec l'Allemagne un partenariat appuyant des réformes. Deuxièmement, les critères de sélection sont quelque peu opaques et les pays retenus sont souvent les partenaires mêmes du pacte du G20 avec l'Afrique, dont l'Allemagne est l'instigatrice. En outre, les avis des experts divergent quant aux « performances en matière de réforme » des partenaires – Côte d'Ivoire, Ghana, Sénégal, Tunisie, Maroc et Éthiopie. Quelles conclusions tirer si le processus ne se déroule pas comme prévu, comme en Éthiopie où l'État censé assumer le rôle de partenaire de réforme est en proie à une guerre civile qui le déstabilise profondément ?

Les partenariats conclus par le BMZ pour encourager les réformes, tout comme le Pacte du G20 pour l'Afrique (*Compact with Africa, CwA*) lancé à l'initiative du ministère des Finances, s'appuient

largement sur un programme d'investissement, c'est-à-dire sur la volonté d'améliorer les conditions d'investissement et de stimuler la croissance, comme le prévoit le programme des institutions financières internationales. Ce type de programme ne constitue pas une nouveauté ; or aucune preuve empirique ne permet de conclure à son efficacité. Toutefois, l'idée de donner la priorité à la coopération avec certains pays, voire de mettre fin à la coopération avec les États enregistrant de faibles performances, apparaît comme un élément de légitimation de la coopération allemande pour le développement. Les partenariats pour encourager les réformes ont suscité, de la part de la communauté internationale et des partenaires, bien moins d'intérêt que le Pacte pour l'Afrique, celui-ci offrant la perspective d'éventuels financements supplémentaires pour le développement. Or là encore, les résultats du Pacte pour l'Afrique sont, au mieux, modestes.

Si l'on compare la stratégie de réforme BMZ 2030, les partenariats pour encourager les réformes et le Pacte du G20 avec l'Afrique avec les tendances observées à l'époque des politiques structurelles mondiales, le tableau est frappant : la coopération allemande pour le développement actuel se concentre essentiellement sur des pays bien déterminés avec lesquels elle établit des relations bilatérales. Là où l'Allemagne misait naguère sur les structures mondiales, la mondialisation équitable et les cadres de développement multilatéraux, elle privilégie désormais les approches bilatérales. La redéfinition de la coopération allemande pour le développement veut répondre à l'apparition de nouvelles tendances fortes au niveau mondial, en particulier la croissance démographique, le réchauffement climatique et la dégradation de l'environnement, ainsi qu'une numérisation croissante et une accélération de la circulation des biens et des capitaux à l'échelle mondiale, qui, si elles créent des opportunités, creusent aussi les inégalités. Toutefois, le principal facteur expliquant l'évolution récente de la stratégie allemande en matière de développement est à rechercher dans la crise migratoire.

La crise migratoire, justification de la coopération allemande pour le développement ?

Lorsqu'éclate en 2015, la crise migratoire engendrée par la guerre civile syrienne, la problématique des réfugiés et de l'immigration irrégulière passe au premier plan dans les priorités de la politique allemande. Si cette question se pose, aujourd'hui comme hier, à l'ensemble de l'Europe, la manière dont elle façonne les débats politiques en Allemagne et dont elle y est exploitée par les populistes de droite est probablement unique en Europe. Outre les flux

migratoires actuels, la perspective d'une éventuelle vague de migration des Africains vers l'Europe devient un thème politique majeur. Ce phénomène entraîne des répercussions importantes sur la coopération pour le développement de l'Allemagne.

Si, dans les interventions publiques, c'est le lien entre la coopération pour le développement et les flux migratoires qui ressort le plus, le rapprochement entre la politique de coopération et le secteur privé est bien plus significatif dans la pratique. La conviction que l'implication du secteur privé, c'est-à-dire la mobilisation de capitaux privés et la promotion du commerce extérieur, est susceptible d'avoir des effets durables et réels sur le développement fait figure de principe directeur des initiatives du gouvernement allemand en matière de développement. Cette stratégie, perçue comme une ouverture de la coopération pour le développement vis-à-vis du secteur privé, est accueillie favorablement notamment par les entreprises allemandes, poussant le ministère à lancer une initiative spéciale pour l'emploi dont elles constituent le groupe cible exclusif.

Bien entendu, cette évolution dans les principes directeurs de la coopération allemande pour le développement n'est pas inédite. Après plusieurs décennies où la coopération pour le développement suivait une logique donateur-bénéficiaire et où l'Allemagne considérait les pays pauvres comme bénéficiaires de l'aide, un revirement majeur s'est déjà opéré en 1998 (cf. *supra*) avec la nomination de la ministre du Développement Heidi Wieczorek-Zeul, instigatrice d'une approche de politique structurelle globale dans la coopération pour le développement. Celle-ci visait à améliorer les conditions-cadre du développement, de l'appropriation et de la responsabilité, en augmentant l'aide budgétaire au lieu de maintenir une dépendance à travers un foisonnement de projets mis en œuvre par des organisations internationales. Sous les gouvernements Merkel, la coopération pour le développement se focalise sur l'Afrique, s'inspirant des perceptions dominantes de ce continent. Après la célèbre affirmation de *The Economist* (2011)¹¹ qualifiant l'Afrique de continent en plein essor, le BMZ déclare à son tour que l'Afrique est un « continent d'opportunités ». La crise migratoire de 2015 modifie radicalement cette conception, conduisant à présenter l'Afrique comme le continent de la croissance démographique et le point de départ des migrations. Il est intéressant de noter que c'est un consensus du gouvernement allemand sur la nécessité d'agir pour l'Afrique qui conduit à un réajustement de la politique africaine et de la coopération pour le développement. Le constat d'une nécessaire implication du secteur privé et des capitaux privés pour soutenir et

11. « Africa rising. After decades of slow growth, Africa has a real chance to follow in the footsteps of Asia », *The Economist*, 3 décembre 2011, disponible sur : www.economist.com.

mobiliser les pays africains en développement remet en cause le rôle exclusif du BMZ en tant que « ministère de l'Afrique » et confère au ministère des Finances un rôle crucial dans les nouvelles initiatives politiques. Sur l'invitation personnelle de la chancelière Merkel, des dirigeants africains s'associent à l'élaboration de politiques communes, et plusieurs ministères allemands sont invités à proposer de nouvelles politiques pour l'Afrique. L'accent mis actuellement sur le rôle du secteur privé et sur les initiatives en faveur de l'emploi est une conséquence directe des bouleversements survenus en 2015 et de la conviction que les citoyens africains, du simple fait de leur nombre, sont susceptibles de façonner l'avenir de l'Europe. Les principaux défis à cet égard restent la difficulté de comprendre, pour les partenaires africains et internationaux, la motivation précise de multiples initiatives politiques allemandes et leur interaction, ainsi que le fait que ces initiatives n'ont jusqu'à présent donné que peu de résultats. Mais l'effet durable de l'évolution récente est le renforcement du rôle des entreprises allemandes dans l'élaboration des politiques de développement et leur recherche d'un soutien aux investissements étrangers. L'Association africaine des entreprises allemandes (*Afrikaverein der Deutschen Wirtschaft*) évoque ainsi le potentiel d'une « Afrique agile » (« *smart Africa* ») fondée sur les opportunités commerciales et le développement du numérique.

À présent que le débat sur la crise migratoire a perdu en visibilité politique, et dans un contexte marqué par la rivalité entre les États-Unis et la Chine et par de multiples crises, les relations extérieures allemandes et, avec elles, la coopération pour le développement sont de plus en plus façonnées par la concurrence systémique et géostratégique. Différents discours insistant notamment sur « le rôle croissant de la Chine » et sur « la croissance démographique » coexistent actuellement en Allemagne. S'il n'est pas facile d'en mesurer aujourd'hui les conséquences sur l'élaboration des politiques à venir, il est probable que le gouvernement post-Merkel privilégiera la dimension géostratégique. La pandémie de SARS-CoV-2, susceptible de modifier la donne en faveur de la coopération internationale, n'a pas encore entraîné d'ajustements significatifs dans la coopération allemande pour le développement (évolution observable en revanche au niveau européen ; cf. ci-dessous, les développements consacrés à l'approche « Team Europe »). Elle a plutôt fait émerger la crainte que la Chine n'exploite la situation sanitaire à des fins politiques dans le contexte actuel de rivalité géostratégique.

Le référentiel le plus pertinent pour la coopération pour le développement devrait être l'Agenda 2030, récemment élaboré en réponse au besoin de coopération multilatérale suscité par le contexte sanitaire. L'Allemagne, par le biais de sa coopération pour le

développement, s'est bien entendu employée à appuyer de maintes façons la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD). L'Agenda préconise la mise en avant de la justice dans la mondialisation, et de meilleures perspectives de développement pour les pays les moins avancés (PMA) dans un cadre économique mondial. La pandémie actuelle, avec ses conséquences dévastatrices pour les pays en développement, pourrait être l'occasion de bâtir un nouveau contrat social mondial, qu'appelle de ses vœux António Guterres, le Secrétaire général des Nations unies¹². Le discours des responsables politiques allemands sur la coopération pour le développement ne s'est pas encore saisi de cette invitation, un autre scénario se dessinant avec la tendance à aligner davantage la coopération pour le développement sur les priorités géostratégiques, les préoccupations en matière de sécurité et les intérêts du secteur privé.

12. Cf. H. Maihack et M. Öhm, « *Time for a Post-Corona Social Contract* » [*Il est temps pour un contrat social post-corona*], Fondation Friedrich Ebert, Berlin, 2020.

Redéfinition à venir de la coopération allemande pour le développement : vers une logique plus européenne ? Plus géostratégique ?

La coopération allemande pour le développement ne saurait être réduite à un ensemble de coopérations bilatérales. Principale contributrice au Fonds européen de développement (FED), l'Allemagne exerce une influence considérable sur celui-ci et ses dépenses ; elle est en outre, de par la nature même de l'Union européenne (UE), partie aux traités européens, aux partenariats de l'Union européenne et aux mécanismes institutionnels tels que ceux qu'instaurent les accords de Cotonou et post-Cotonou. Notre propos n'est pas de procéder ici à une évaluation détaillée de la coopération européenne pour le développement et de sa dynamique, mais toute évaluation de la coopération allemande pour le développement passe nécessairement par une analyse de l'interaction et de la distinction entre ces deux niveaux. Il s'agit d'examiner si la coopération allemande pour le développement est stratégiquement liée à une approche européenne plus large dans laquelle elle s'inscrirait.

Il a été avancé que, en particulier sous le mandat d'Ursula von der Leyen à la présidence de la Commission européenne, les relations extérieures de l'Europe ont pris une tournure plus politique¹³. La Commission dite « géopolitique » traite des relations politiques qu'entretient l'UE avec les autres régions du monde et ses partenaires clés. Le fait qu'Ursula von der Leyen et plusieurs autres commissaires aient consacré leur premier déplacement à l'étranger à une rencontre avec la Commission de l'Union africaine (CUA) en Éthiopie illustre cette position, de même que les conclusions du Conseil qui s'en sont suivies sur un nouveau « partenariat global avec l'Afrique ». Au cours des dernières décennies, l'enjeu dominant des relations euro-africaines, outre les relations commerciales, a été la coopération pour

13 Cf. C. Hackenesch, J. Bergmann et J. Orbie, « Development Policy under Fire? The Politicization of European External Relations », *Journal of Common Market Studies*, vol. 59, n° 1, janvier 2021, p. 3-19.

le développement ; il n'est pas jusqu'aux relations commerciales et à la coopération en matière de sécurité qui n'aient été abordées comme relevant de problématiques de développement. Le simple fait que le financement des opérations de paix africaines ait été assuré dans le cadre du FED en dit long. Lorsqu'un partenaire majeur de la coopération pour le développement reçoit la visite d'une Commission dite géopolitique, il est permis de penser que la relation est destinée à prendre une tournure davantage « géostratégique et politique ». La propension à politiser les relations extérieures européennes s'était déjà manifestée auparavant, l'Allemagne constituant l'un des moteurs de cette dynamique. Elle trouve une illustration éloquentes dans la création du Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique, doté d'un budget d'environ 5 milliards d'euros et dont l'objectif est de combattre les causes structurelles de la vague de migrations irrégulières de 2015. De manière générale, l'approche géostratégique pourrait conduire à un alignement de la politique européenne de développement sur d'autres priorités des relations extérieures de l'UE.

S'agissant de la coopération pour le développement, la position de l'Allemagne sur les approches européennes communes est ambivalente. Le gouvernement allemand peut être considéré comme soutenant en règle générale la politisation de la coopération pour le développement européenne à l'aune de critères géopolitiques, c'est-à-dire comme un partisan de l'approche consistant à lier cette coopération à des critères et conditions politiquement non négociables (notamment dans le domaine des droits de l'homme), à d'autres priorités politiques (liées en particulier à la migration et au commerce) et à la nécessité d'une plus grande visibilité géostratégique de l'Europe vis-à-vis d'autres acteurs. Cette approche n'est toutefois pas partagée par l'ensemble des États membres, en particulier lorsqu'il s'agit de coopération pour le développement. Ces divergences, qui rendent difficile l'élaboration d'une approche commune, font de l'Allemagne un fervent soutien de l'approche dite Team Europe. Celle-ci, née de la nécessité de répondre à la pandémie de SARS-CoV-2¹⁴ et visant à renforcer la coordination européenne entre les États membres pour rendre les politiques plus efficaces, stratégiques et visibles, est la meilleure illustration de la préservation du *statu quo*. La pandémie de Covid-19 requérant des responsables européens une réaction politique rapide, à l'instar d'autres acteurs mondiaux, tels que la Chine, qui ont su déployer des trésors de diplomatie et de soft-power, Team Europe a pour but d'assurer cette

14. « Réaction de "l'équipe d'Europe" au niveau mondial face à la COVID-19 : le Conseil salue la mobilisation de près de 36 milliards € et approuve des conclusions », Conseil de l'Union européenne, communiqué de presse, 8 juin 2020, disponible sur : www.consilium.europa.eu.

réponse. Le gouvernement allemand voit dans cette approche un modèle de coordination européenne susceptible d'inspirer sa stratégie en matière de coopération pour le développement, en permettant à l'Allemagne d'adopter une logique plus européenne dans sa politique de coopération pour le développement et dans sa politique étrangère, en dépit de tous les obstacles¹⁵.

Mais si l'approche européenne en matière de coopération pour le développement peine à s'imposer en Allemagne, c'est avant tout en raison de la présence d'autres priorités. On peut soutenir qu'à des moments cruciaux, le gouvernement Merkel a pris des décisions unilatérales sans consulter suffisamment ses homologues européens, notamment lors de la crise migratoire de 2015. Toutefois, dans le contexte de la coopération pour le développement, il serait difficile de défendre un tel raisonnement. Des initiatives politiques majeures ayant trait à la coopération pour le développement ont été prises de façon isolée, indépendamment de toute démarche européenne conjointe. La présentation du plan Marshall avec l'Afrique par le ministre allemand de la Coopération économique en 2017, suivie d'un appel du ministre Gerd Müller en faveur d'un plan Marshall européen avec l'Afrique, représente sans doute l'initiative politique allemande la plus visible ; or ce plan est conçu de manière strictement unilatérale, suscitant de vives interrogations de la part des partenaires africains et européens de l'Allemagne, voire au sein du gouvernement allemand. De même, le Pacte avec l'Afrique, deuxième grande initiative politique allemande relative au continent africain, est lancé en tant qu'initiative du G20 à la faveur de l'accueil, par l'Allemagne, du sommet du G20 2018 à Hambourg (sur les répercussions de cette initiative, cf. la section portant sur la crise migratoire et la coopération pour le développement).

Les opportunités et les limites de la stratégie allemande sont également manifestes lorsqu'on examine les politiques européennes relatives à la région du Sahel. Bien que l'Allemagne soit engagée depuis plusieurs décennies dans la coopération pour le développement avec le Mali et le Sahel, son approche actuelle de la coopération avec la région du Sahel est fortement influencée par celle de la France. Les priorités politiques ainsi que les approches de la coopération peuvent différer, mais la relation franco-allemande occupe une place si importante dans les relations extérieures de l'Allemagne que celle-ci souhaite à tout prix éviter toute dissension majeure s'agissant du Sahel ; il lui apparaît bien plus important de soutenir une approche française qu'une approche européenne plus

15. Pour une analyse et un bilan, consulter A. Jones et C. Teevan, « Team Europe: Up to the Challenge? » [« L'équipe d'Europe » prête à relever le défi ?], Briefing note n° 128, ECDPM, janvier 2021.

large. En règle générale, les deux pays déploient leurs stratégies en étroite concertation avec leurs partenaires européens et avec la Commission européenne. Les dispositifs institutionnels propres à la coopération avec la région du Sahel – soit l'Alliance pour le Sahel et la Coalition pour le Sahel – sont fondés sur une impulsion politique forte de la France et centrés sur l'intervention et la coopération françaises. La coopération avec les partenaires de la région du Sahel est donc coordonnée et gérée au sein d'un cadre institutionnel propre, tandis que la stratégie pour le Sahel de l'Union européenne n'a pas été redéfinie entre 2012 et 2021, ni la France ni l'Allemagne ne jugeant nécessaire de prendre les devants pour ce faire. Il ne s'agit nullement ici d'une critique de la politique sahéenne française. Ce qu'il faut retenir, c'est qu'en raison de la relation étroite qu'elle entretient avec la France, l'Allemagne ne sera jamais disposée à soutenir une approche européenne commune en matière de coopération pour le développement si c'est au détriment des relations franco-allemandes.

Concurrence géostratégique et nouvelles orientations des politiques régionales

L'adoption en 2020 par le gouvernement allemand des lignes directrices relatives à la région indopacifique, ainsi que la récente mise à jour des lignes directrices de la politique africaine allemande, témoignent de la volonté de l'Allemagne de définir sa juste place dans la politique internationale¹⁶. Ce qu'il faut comprendre comme une réponse politique aux évolutions contemporaines et à la nouvelle concurrence géopolitique coïncide avec un débat en l'Allemagne sur son rôle international et les responsabilités qu'elle doit endosser en tant que puissance économique de l'Europe et membre de l'OTAN. Si les partenaires internationaux de l'Allemagne, comme une partie de ses experts de politique étrangère, estiment qu'il lui incombe d'assumer davantage de responsabilités, ce point de vue heurte la sensibilité nationale : l'opinion publique, peu interventionniste, voit notamment d'un mauvais œil la participation à des missions militaires internationales. Si la coopération pour le développement via l'implication du secteur privé a la faveur de l'opinion publique, celle-ci, tout comme l'élite politique allemande, marque bien plus de réticences à l'égard d'une approche géopolitique.

Depuis maintenant plusieurs décennies, la politique étrangère allemande poursuit une approche multilatérale, obéit aux intérêts

16. « Leitlinien zum Indo-Pazifik. Deutschland – Europa – Asien. Das 21. Jahrhundert gemeinsam gestalten » [« Lignes directrices portant sur la politique dans la région indopacifique. Allemagne – Europe – Asie : façonner ensemble le XXI^e siècle »], Auswärtiges Amt [Ministère fédéral des Affaires étrangères allemand], Berlin, août 2020.

stratégiques de l'Allemagne en tant que nation commerçante et, pour des raisons historiques, privilégie la relation franco-allemande dans l'élaboration de sa politique stratégique. L'importance de ces « piliers » de la politique étrangère allemande n'est pas aussi manifeste lorsqu'il s'agit de la coopération européenne. Les responsables politiques berlinois continuent de débattre du contexte géostratégique dans lequel s'inscrit la coopération internationale de l'Allemagne, sans que ces discussions, jusqu'à présent, aient donné lieu à une approche politique promouvant plus efficacement les intérêts allemands, ni même à une définition plus claire de ces intérêts.

Les lignes directrices portant sur la future politique dans la région indopacifique ainsi que sur la politique africaine ne sont donc pas sans ambiguïté. Elles reconnaissent que la présence et la visibilité de l'Allemagne dans ces régions sont motivées notamment par la concurrence géopolitique, qui exige par ailleurs que les relations avec les autres régions du monde fassent l'objet de stratégies claires. Sur le plan du contenu, elles mettent fortement l'accent sur le rôle de l'Allemagne dans la coopération multilatérale et sur la nécessité de renforcer le multilatéralisme. Dans le domaine de la politique de sécurité, elles appellent ainsi à une coopération internationale reposant sur des règles précises. Au rang des domaines politiques essentiels mentionnés figurent le changement climatique, la coopération commerciale et économique, ainsi que les droits de l'homme, tous domaines dans lesquels les lignes directrices pour la région indopacifique préconisent une coopération fondée sur des règles. Les partenaires internationaux de l'Allemagne, à commencer par les pays en développement, peinent à intégrer cette orientation : identifier une réponse politique à la concurrence géopolitique qui repose sur le multilatéralisme et qui reflète la tradition politique allemande n'est pas chose aisée. Cette difficulté est illustrée par les débats politiques en cours à Berlin sur le déploiement d'une frégate de la marine allemande dans la région indopacifique ; celle-ci sera bel et bien envoyée mais n'empruntera pas la route prévue, au risque de susciter la confusion quant à l'intention du déploiement.

Pour l'Afrique, principale « région cible » de la future coopération allemande pour le développement, la concurrence géopolitique a mené à une légère inflexion de la stratégie politique. Les initiatives politiques évoquées ci-dessus, en faveur de la participation du secteur privé et de l'accélération de la transformation économique dans des pays africains ciblés, se veulent une offre claire de l'Allemagne à ses partenaires africains dans un monde de concurrence géopolitique. À cet égard, la mise au second plan du soutien à la démocratie dans les affaires extérieures et la coopération pour le développement, dont témoignent à la fois les initiatives

politiques allemandes récentes et les lignes directrices portant sur la politique africaine, peut être interprétée comme une réponse indirecte à la concurrence géopolitique.

Si l'Allemagne souhaite renforcer son ambition géopolitique en matière de relations extérieures, il lui faut par ailleurs assumer son passé colonial. Le ministre allemand des affaires étrangères, Heiko Maas, a récemment annoncé que l'Allemagne allait officiellement reconnaître comme un génocide les atrocités commises par les Allemands à l'encontre des Héréros et des Namas en Namibie au cours de leur occupation coloniale. Dans un accord bilatéral, l'Allemagne s'est engagée à verser 1,1 milliard d'euros à la Namibie pour soutenir ses infrastructures ainsi que les soins de santé et la formation qu'elle dispense. Ainsi cet accord permet-il à la coopération allemande pour le développement de se déployer jusque dans le domaine de la réconciliation¹⁷. Si la reconnaissance du génocide représente une étape politique nécessaire, elle n'a pas pour autant levé toutes les réserves, des représentants des communautés héréros et namas exprimant de fortes réticences vis-à-vis de l'accord.

17. « Germany officially recognises colonial-era Namibia genocide » [*L'Allemagne reconnaît officiellement le génocide de la Namibie de l'époque coloniale Coopération allemande au développement*], *BBC*, 28 mai 2021, disponible en anglais sur : www.bbc.com.

La coopération allemande pour le développement à l'issue des années Merkel

Aperçu des perspectives de la coopération pour le développement sous le prochain gouvernement

Les futures élections fédérales allemandes de l'automne 2021 donneront lieu à une redistribution politique majeure et très probablement à une nouvelle coalition de partis. La coopération allemande pour le développement, sous l'égide d'un nouveau chancelier et probablement d'une nouvelle coalition, connaîtra-t-elle des bouleversements importants ou bénéficiera-t-elle d'une continuité ? Pour évaluer les scénarios, il convient d'examiner les positions adoptées par les partis politiques quant à la coopération allemande pour le développement.

Au moment de la rédaction de cet article, en mai 2021, les études d'opinion indiquent que le gouvernement post-Merkel inclura nécessairement les Verts, voire qu'il sera dirigé par un chancelier issu de ce parti. Si les élections de l'automne 2021 sont susceptibles de déjouer ces pronostics, les Verts n'en resteront pas moins une force politique incontournable. La position des Verts quant aux relations extérieures de l'Allemagne est devenue très pragmatique, en particulier si l'on considère que le parti puise ses racines dans le mouvement pacifiste allemand. Il a coutume de se prononcer clairement sur les questions relatives aux droits de l'homme, et la candidate à la chancellerie, Annalena Baerbock, reste fidèle à cette stratégie par son positionnement net vis-à-vis de la Chine et de la Russie au prisme d'une confrontation géopolitique entre pays autoritaires et démocraties libérales.¹⁸ Cette vision du monde et cette position politique se démarquent des traditions pacifistes des Verts, s'inscrivant bien davantage dans l'approche géostratégique de la Commission géopolitique d'Ursula von der Leyen. En ce qui concerne la coopération pour le développement, en revanche, le parti des Verts est resté relativement silencieux. Une déclaration de son groupe

18. P. Oltermann, « Stand up to China and Putin? Foreign policy at heart of Germany vote » [*Tenir tête à la Chine et à Poutine ? La politique étrangère au cœur du vote allemand*], *The Guardian*, 2 mai, 2021, disponible sur : www.theguardian.com.

parlementaire appelle à une « mondialisation équitable », et souligne la pertinence des ODD et de l'Agenda climatique de Paris ; les priorités qui en ressortent sont la nécessité de partenariats sur un pied d'égalité, la lutte contre les causes structurelles des migrations, l'arrêt des accords de partenariat économique européens, la lutte contre les paradis fiscaux et un appel à la mobilisation de capitaux privés parallèlement à une APD adéquate¹⁹. Une position légèrement plus novatrice peut être trouvée dans le groupe parlementaire du parti SPD ; encore celui-ci insiste-t-il lui aussi sur la mondialisation équitable, la pertinence de l'Agenda 2030 et le commerce équitable, pivots d'une politique de développement qui suscite des perspectives de développement pour les pays les moins avancés²⁰. La principale avancée concrète, défendue par le SPD en tant que parti au pouvoir et par le parti des Verts en tant que force d'opposition, est la législation relative au devoir de vigilance des entreprises dans la chaîne d'approvisionnement, fondée sur le Plan d'action national pour la mise en œuvre des droits de l'homme (PAN). Les entreprises sont tenues de respecter et de contrôler les droits de l'homme et les réglementations du travail tout au long de leur chaîne d'approvisionnement. Bien qu'elle fasse l'objet de vifs débats, cette nouvelle législation est appelée à façonner la réflexion sur la coopération pour le développement dans le domaine de la transformation économique, des droits de l'homme et de la mondialisation équitable.

Les déclarations du parti populiste de droite *Alternative für Deutschland* (Alternative pour l'Allemagne – AfD) sont hélas porteuses d'une contre-dynamique. Le parti conteste le modèle actuel de la coopération internationale pour le développement (qu'il qualifie encore d'« assistance au développement »), demandant que celle-ci soit axée sur l'intérêt national et transférée du niveau européen au niveau national.²¹ À la faveur de séances parlementaires et par le biais

19. « Entwicklungspolitik & Globale Entwicklung: Wir stehen für gerechte Globalisierung » [*Politique de développement et développement mondial : notre plaidoyer pour une mondialisation équitable*], Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, disponible sur : www.gruene-bundestag.de.

20. « Entwicklungspolitik. Globalisierung muss gerecht gestaltet werden » [*Politique de développement. La mondialisation doit être équitable*], Die SPD-Fraktion, disponible sur : www.spdfraktion.de.

21. « Ziel der AfD ist es, die Entwicklungspolitik der EU wieder auf die nationale Ebene der Mitgliedstaaten zurückzuführen, mit einer Koordinierungsrolle der EU, um Doppelmaßnahmen zu vermeiden. Es gilt das Prinzip der Subsidiarität und der Wahrung der Eigeninteressen der Geberländer bei der Vergabe von Entwicklungshilfe. » [*L'objectif de l'AfD est de replacer la politique de développement, actuellement menée au niveau communautaire, entre les mains des États membres, en confiant à l'UE un rôle de coordination, évitant ainsi la redondance des mesures. Nous défendons le principe de subsidiarité et la sauvegarde des intérêts propres des pays donateurs dans l'attribution de l'aide au développement.*] in « Deutschland und Europa im Wandel der internationalen Beziehungen », Alternative für Deutschland, disponible sur : www.afd.de.

de déclarations publiques, ses responsables discréditent régulièrement la coopération allemande pour le développement en laissant entendre que les fonds de l'APD seraient détournés.

Dans l'ensemble, à la date de rédaction de cette étude, les partis politiques ne défendent pas de nouvelles orientations en matière de coopération pour le développement. On peut donc escompter une certaine continuité dans la coopération pour le développement déployé à titre officiel, quelle que soit la coalition au pouvoir. Outre l'importance croissante de la lutte contre le changement climatique dans la coopération pour le développement, les lignes directrices actuelles relatives à la politique régionale pour l'Afrique et pour la région indopacifique demeureront probablement une référence, l'importance de la concurrence géopolitique étant par ailleurs destinée à s'accroître.

La réorientation de la coopération allemande pour le développement vers le continent africain (des observateurs ont ainsi pu qualifier le BMZ de « ministère de l'Afrique ») ne s'est vue contestée par aucun parti politique. Les lignes directrices portant sur la future politique dans la région indopacifique adoptées par le gouvernement fédéral mentionnent certes la coopération pour le développement, mais celle-ci y représente un enjeu mineur. L'Amérique latine, elle non plus, n'est guère représentée dans la politique allemande de coopération pour le développement, sans qu'aucune force politique, là encore, ne s'en soit formalisée. La proximité géographique de l'Afrique et les multiples liens l'associant au continent européen, ne serait-ce que l'enjeu migratoire, sont devenus une évidence pour l'élite politique de Berlin²². La question clé s'agissant de la future coopération allemande pour le développement est de savoir quelle sera la nature des politiques relatives au continent africain, et si celles-ci seront amenées à s'aligner sur les intérêts commerciaux et sécuritaires de l'Allemagne à l'aune de la concurrence géostratégique, ou à s'inscrire dans des cadres multilatéraux normatifs tels que l'Agenda 2030.

La coopération allemande pour le développement ainsi que ses institutions, sa structure administrative et ses organes de mise en œuvre ont fait preuve d'une remarquable continuité au fil des ans et des différents gouvernements. Au total, les intérêts particuliers des acteurs de la coopération pour le développement ne se sont pas trop fait sentir. La dernière opération d'envergure, à savoir la fusion des agences de mise en œuvre (mentionnée ci-dessus), a eu lieu il y a dix ans.

22. « Ajuster les politiques sahéliennes allemande et européenne », déclaration du groupe parlementaire du Parti social-démocrate d'Allemagne (SPD) au *Bundestag*, 9 février 2021, disponible sur : www.spdfraktion.de.

Il paraît réaliste d'escompter que les ministères compétents en matière de relations extérieures continueront à engager des initiatives de politique régionale dans le cadre des lignes directrices en vigueur. Rien n'indique en revanche que la coopération allemande pour le développement, en tant qu'élément des relations extérieures, soit promise à une plus grande centralisation, qui la ferait gagner en cohérence en l'alignant sur les autres volets de la politique étrangère et de défense allemande. Les compromis à établir entre les ministères et au sein du gouvernement pourraient favoriser davantage la géopolitique.

Le paysage politique allemand rend très improbable l'évolution observée dans d'autres pays européens, à savoir la fusion de la politique étrangère et de la coopération économique en vue d'une plus grande cohérence politique ou d'un alignement de la coopération pour le développement sur la politique étrangère. Pour tout gouvernement de coalition, la coexistence du ministère des Affaires étrangères et du BMZ garantit qu'au moins deux partis disposent d'une instance pour agir au niveau international. En outre, les intérêts institutionnels des agences de mise en œuvre et le ferme soutien que la communauté de la coopération pour le développement en Allemagne exprime en faveur de l'indépendance du BMZ représentent des gages importants de *statu quo*.

La place prise par le *Bundesministerium der Finanzen* (ministère fédéral des Finances – BMF), nouveau venu dans le paysage institutionnel de la coopération allemande pour le développement, constitue un autre aspect intéressant. Le BMF, en tant qu'architecte du Pacte du G20 avec l'Afrique, a gagné en importance pour le financement du développement international et les initiatives politiques régionales. Bien que des politiques telles que le Pacte du G20 pour l'Afrique ne soient pas innovantes et qu'elles soient très proches de la pensée des IFI, la forte implication du BMF ne laisse pas d'avoir des conséquences pour la future architecture de la politique de développement allemande²³.

Le prochain gouvernement allemand s'accompagnera bien entendu d'un renouvellement du personnel au sein des cabinets ; celui-ci suscitera de nouvelles initiatives politiques dans les ministères, au détriment de celles qui apparaissent fortement associées à la motivation personnelle des ministres actuellement en poste. On peut donc raisonnablement supposer que le prochain gouvernement écartera l'idée d'un plan Marshall avec l'Afrique, étroitement liée aux positions de l'actuel ministre Gerd Müller. D'autres initiatives plus significatives devraient perdurer, notamment

23. H. Reisen et R. Kappel, « The G20 “Compact with Africa”. Unsuitable for African Low-Income Countries », Fondation Friedrich-Ebert, 2017, disponible sur : www.library.fes.de.

le Pacte du G20 pour l'Afrique : celui-ci a déjà fait ses preuves en matière de déploiement et, en tant qu'initiative du G20 initiée par l'Allemagne, il a été transféré aux IFI qui en assurent la mise en œuvre.

À la recherche d'une nouvelle légitimité pour la coopération allemande pour le développement

Les relations extérieures allemandes sont destinées à acquérir un caractère plus géopolitique sous le gouvernement de l'après-Merkel. Les récents débats politiques, les nouvelles orientations de la politique africaine allemande et les lignes directrices portant sur la future politique dans la région indopacifique convergent tous dans cette direction. Par conséquent, la coopération allemande pour le développement est promise à un alignement bien plus prononcé qu'auparavant sur la politique étrangère, la politique du commerce extérieur et la politique de sécurité. Si elle se concrétise plus avant, cette évolution ne reposera pas sur un consensus politique entre les responsables politiques allemands, mais reflétera très probablement l'opinion majoritaire des élites dans la période post-Merkel. L'infléchissement vers une coopération pour le développement plus géostratégique n'est pas nouveau. Dans le cas d'un gouvernement conservateur/vert, il est très probable que cette tendance sorte renforcée, tandis que d'autres coalitions politiques peuvent s'y montrer moins enclines. Une coopération pour le développement davantage axée sur les intérêts et de nature plus géostratégique permettrait à un futur gouvernement allemand de s'intégrer plus facilement que précédemment dans les approches multilatérales et européennes communes, évitant ainsi à l'Allemagne un *Sonderweg* (voie différente) dans la coopération internationale. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne le lien entre le développement et la sécurité.

Deux problèmes majeurs subsistent et devront être résolus : la cohérence et la coordination. Les agences allemandes de coopération internationale, et plus encore l'opinion publique allemande, n'ont pas opéré leur conversion à une approche plus géostratégique : il faut en attendre des discordances et des oppositions. Or, tant que le consensus politique et la cohérence feront défaut, les partenaires internationaux de l'Allemagne peineront à comprendre son raisonnement stratégique en matière de coopération pour le développement.

Il faut surtout s'attendre, au sein de la gauche et notamment de la social-démocratie, mais aussi des organisations non gouvernementales, au renforcement du discours en faveur d'une coopération pour le développement plus ambitieuse de la part de l'Allemagne, intervenant en contrepoint à la tournure toujours plus géopolitique de la stratégie adoptée. Sans pour autant porter un appel à un *Sonderweg* allemand, cette revendication constituera un plaidoyer en faveur d'une coopération pour le développement porteur de progrès et d'équité.

En quête d'une nouvelle légitimité

À l'issue des années Merkel, la coopération allemande pour le développement sera confrontée à un nouveau besoin de légitimité. Certaines des raisons de cette nécessité ont été évoquées. Le lien étroit entre la politique de développement et les questions migratoires a engendré des perceptions problématiques des résultats de la coopération pour le développement. Le BMZ a bénéficié d'une augmentation considérable de son budget destinée à la lutte contre les causes structurelles de la migration, sans grand effet cependant.

Il est fort probable que l'on assistera à une poursuite de la tendance de fond consistant à consolider le rôle du secteur privé dans la coopération pour le développement et à faire porter l'essentiel des efforts sur un programme d'investissement et un renforcement du commerce extérieur. Or, jusqu'à présent, cette démarche n'a pas fait la preuve de son caractère novateur ni de son efficacité. Un ajustement possible pourrait consister à mettre davantage l'accent sur l'emploi, la sécurité sociale et la croissance inclusive : cette stratégie répondrait aux objectifs de transformation économique inclusive poursuivis par certains pays partenaires. La prise en compte du changement climatique dans les politiques de développement est sans doute vouée à gagner encore en importance, en particulier avec l'arrivée probable des Verts au sein de la coalition au pouvoir à Berlin. Mais cette évolution ne saurait suffire. Compte tenu du déficit de légitimité, du défi que représentent les populistes et de l'héritage de la crise sanitaire internationale, un signal plus fort s'impose. Adopter une ligne au caractère plus géostratégique ne peut suffire à relever le défi. L'Allemagne, ancrée dans les approches européennes et multilatérales, pourrait peser en faveur d'un contrat social post-Covid, dans la logique de l'initiative politique de Guterres ; encore faudrait-il, ce faisant, qu'elle ne se contente pas de s'exprimer via une nouvelle initiative politique provenant d'un ministère isolé, à l'instar du plan Marshall pour l'Afrique, mais qu'elle s'associe aux autres gouvernements, comme elle a su le faire dans l'approche Team Europe évoquée plus haut.

Les formations populistes de droite, notamment l'AfD, ne manqueront pas de remettre en cause les dépenses publiques consacrées à la coopération pour le développement, ainsi que les principes sous-jacents de la coopération pour le développement que sont le développement durable et les politiques multilatérales et européennes. Les réseaux sociaux et la campagne menée par certains médias allemands contribuent à renforcer la menace populiste pour la coopération allemande en matière de développement. Pour y répondre, il sera important de faire reposer la légitimité de la coopération allemande pour le développement non seulement sur la géopolitique, mais aussi et plus encore sur la coopération multilatérale et l'Agenda 2030, en œuvrant au renforcement des approches européennes communes que ceux-ci permettent de déployer.

Les dernières publications du Cerfa

- E. Dubslaff, « [Le SPD entre réorientations programmatiques et permanences politiques ?](#) », *Notes du Cerfa*, n° 164, juillet 2021.
- W. Zellner, « [L'importance de l'OSCE dans la diplomatie allemande](#) », *Notes du Cerfa*, n° 163, juillet 2021
- U. Jun, « [Élections fédérales allemandes : le retour au pouvoir des libéraux-démocrates du FDP ?](#) », *Notes du Cerfa*, n° 162, juin 2021.
- T. Holzhauser, « [Quelle gauche en Allemagne ? Le parti Die Linke en pleine crise identitaire](#) », *Notes du Cerfa*, n° 161, mai 2021.
- P. Maurice, « [Un pacifisme à géométrie variable. Les partis allemands et la participation de la Bundeswehr à des opérations extérieures](#) », *Notes du Cerfa*, n° 160, avril 2021.
- F. C. Matthes, « [La sortie du charbon pour la production d'électricité en Allemagne : un modèle pour l'Europe ?](#) », *Études de l'Ifri*, avril 2021.
- M. Krpata, « [L'automobile, talon d'Achille de l'industrie allemande ?](#) », *Études de l'Ifri*, Ifri, mars 2021.
- U. Eith, « [Le Bade-Wurtemberg sous la direction des Verts – Bilan des deux mandats de Winfried Kretschmann à la tête du Land](#) », *Notes du Cerfa*, n° 159, Ifri, mars 2021.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org