

DOI: <https://doi.org/10.23810/1345.MARCHAL>

When citing this article please include its DOI with a resolving link

# La France et l'Afrique sous Emmanuel Macron. Stagnation ou reconfiguration ?

*Roland Marchal*

73

## Introduction

Emmanuel Macron, surnommé ironiquement Jupiter par les médias français, est partout. Au niveau intérieur, il multiplie les réformes dans des secteurs très différents et ainsi donne le sentiment qu'il est en train de débloquer le pays. Il répète à qui veut l'entendre qu'il fait ce qu'il a promis, ce qui constitue une rupture radicale avec ses prédécesseurs versatiles durant les campagnes électorales et timorés une fois arrivés au pouvoir. Il n'a pas d'opposition : aucun parti politique, aucune personnalité politique ne peut aujourd'hui s'opposer frontalement au nouveau président de la République de façon crédible.

Ce sont les mêmes recettes qui sont utilisées au niveau international. Emmanuel Macron est partout : il est en Chine à évoquer un partenariat France-Chine (rien de moins), va libérer un premier ministre libanais en délicatesse fiscale et diplomatique à Riyad, tente à Abidjan de monter une opération militaire pour sauver les migrants réduits en esclavage en Libye (et les raccompagner chez eux). Comme promis, il parle avec tout le monde de Vladimir Poutine à Recep Tayyip Erdogan en passant par Donald

Trump. Évidemment, son franc-parler a quelques fluctuations et la question des droits de l'homme est bien sûr évoquée, mais dans les entretiens privés : il se conforme là à une certaine tradition des démocraties inquiètes des chiffres de leur commerce extérieur. Enfin, il agit sur cette scène internationale dans un moment très particulier. Angela Merkel peine à se rétablir après des résultats électoraux plutôt mauvais et à constituer une coalition pour gouverner. Theresa May est en difficulté dans son propre parti et, de toute façon, complètement absorbée par la négociation du Brexit. Donald Trump, quant à lui, est Donald Trump et, hormis twitter, il est difficile de savoir ce qu'il veut faire à part créer un peu plus de chaos.

C'est donc dans cette configuration tout à fait singulière que les relations entre la France et le continent africain doivent trouver de nouvelles marques. En effet, comme souvent lorsqu'on considère la politique extérieure française, on a le sentiment rétrospectif d'une assez forte continuité mais aussi de quelques décisions qui constituent des ruptures fortes avec une certaine tradition.

Il est trop tôt pour réellement entrevoir les grandes priorités d'Emmanuel Macron. Certes, celui-ci les a déclinées à plusieurs moments, notamment lors d'un voyage en Afrique de l'Ouest où il a dialogué avec les étudiants à Ouagadougou avant de participer à un sommet Union africaine-Union européenne à Abidjan. Mais il faut raison garder dans la mesure où la politique de communication du nouveau président français reste souvent plus importante que les décisions concrètes plus difficiles et lentes à mettre en œuvre – dès lors qu'elles ne concernent ni la présence militaire française sur le continent ni la crise migratoire.

74

Pour mieux saisir les évolutions possibles sous la présidence Macron, il est sans doute plus utile de revenir sur trois aspects structurant la politique de la France vis-à-vis du continent africain. Afin de mieux en rendre compte, il convient de prendre un certain recul, d'où dans ce texte la volonté de faire référence à des transformations sous les mandatures de Jacques Chirac (1995-2002 et 2002-2007), Nicolas Sarkozy (2007-2012) et François Hollande (2012-2017). Les trois thèmes retenus sont les suivants. Le premier concerne les mécanismes décisionnels dans la mesure où chaque président français a mobilisé de façon relativement différente l'appareil d'État et que les rigidités de ce dernier ont également pesé sur les politiques mises en œuvre. La volonté de réforme du nouveau président français touche tous les secteurs de la société française et même la Constitution. Un second aspect est la montée de l'interventionnisme militaire depuis une quinzaine d'année. La politique française en Afrique depuis le Rwanda a été marquée par une certaine prudence pendant quelques années<sup>1</sup> mais celle-ci s'est dissipée dans la décennie suivante et soulève d'importantes questions sur l'évolution de l'appareil militaire français, les impulsions données à certaines politiques européennes et l'acquiescement des opinions publiques à une présence militaire en terre étrangère qui est mal ressentie par les autochtones quand bien même elle serait motivée par la lutte contre le terrorisme. Un troisième thème est le redéploiement du capitalisme

français en Afrique même si cela peut être considéré comme une dimension relativement mineure (au niveau international) eu égard à ce qui se produit simultanément ailleurs, dans les pays émergents et dans les pays centraux. Cet aspect est important tant le nouveau président entend soutenir les intérêts économiques français à l'exportation.

### Un dispositif institutionnel amendé

La modernisation de l'État – au moins pour ce qui touche son action à l'international (et tout particulièrement l'Afrique pour ce qui nous occupe) – a débuté dans les années 1990. On peut essayer d'en décrire la dynamique (et les ressacs) dans les deux dernières décennies. Plusieurs critiques étaient partagées par les décideurs politiques et les hauts fonctionnaires. D'abord, un certain gallicanisme était de rigueur : encore au début des années 1990, il était possible de trouver des ambassadeurs fiers de ne parler que français (Picq 1993). Ensuite, la conception du métier de diplomates était un peu surannée, coupée des réalités sociales et économiques françaises et évidemment distante du monde économique.<sup>2</sup> La coopération vers l'Afrique était organisée d'une manière telle qu'elle autorisait le développement d'un clientélisme tant du côté français qu'africain et l'attribution de l'aide et ses priorités étaient sujets à de multiples interventions formelles et informelles dans l'appareil d'état français, que cela soit de ministres ou d'hommes politiques de la majorité au pouvoir.<sup>3</sup> Ce système opaque autorisait bien des dévoiements au point que la critique de la Françafrique était devenue une ritournelle, sans toujours avoir de véritables fondements. La participation française dans la guerre du Golfe en 1991 avait également souligné la vétusté des moyens, du renseignement, de la formation des cadres militaires.

Grâce à Alain Juppé (1993-1995) et Hubert Védrine (1997-2002), le Quai d'Orsay entreprenait une modernisation de sa formation (langues étrangères, connaissance des autres institutions, etc.) et une ouverture vers d'autres secteurs moins aristocratiques de la société française (universités, experts, entreprises qui travaillent à l'international). Depuis 2002, les avancées ont été plus rares si l'on excepte la mise en place d'une cellule de crises (sous Bernard Kouchner 2007-2010) et une politique de parité dans l'attribution des ambassades qui s'est mise en place plus facilement que dans d'autres ministères grâce surtout à Laurent Fabius (2012-2016).

La plupart des ministres des affaires étrangères après 2002 n'ont pas montré un grand intérêt pour le métier de diplomate. Dominique de Villepin s'appuyait sur quelques personnes dont Paul Vilmont qui fit plus tard un passage remarqué à Bruxelles et traitait le reste de son ministère avec la plus grande condescendance. Son successeur, Philippe Douste-Blazy, est resté célèbre pour ses multiples ignorances (confusion entre Taiwan et Thaïlande, etc.), sa morgue et ses disputes de couple dans des hôtels internationaux. Si Bernard Kouchner est resté un personnage médiatique, le ministre qu'il a été a préféré les attributs du pouvoir à son exercice puisque l'essentiel de la politique étrangère était alors dirigé de l'Élysée. Sa remplaçante, Michelle Alliot-Marie, a dû être remplacée

très rapidement après avoir menti à la représentation nationale sur les affaires de ses parents en Tunisie alors que le Printemps arabe débutait. Son successeur, Alain Juppé occupa ce poste pour une période trop brève pour faire autre chose que du « *damage control* ». Laurent Fabius, quant à lui, s'est assez rapidement détaché du quotidien de son ministère.

D'autre part, la crise budgétaire en France a pesé très lourd sur le fonctionnement du ministère des Affaires étrangères. Cette période de restrictions budgétaires a rarement affecté le train de vie des ministres mais a sérieusement limité les activités jugées non essentielles des ambassades. Cette pénurie a eu des effets paradoxaux aussi puisque les ambassades ont multiplié les activités financées par les grandes entreprises françaises au point à certains moments de créer le doute sur qui décidait de quoi.

Enfin, l'intérêt pour l'Afrique a profondément évolué. Certes, il y a toujours ici et là le soupçon d'un certain affairisme qui touche un nombre limité d'hommes politiques (Kouchner, Villepin plus que Fabius, par exemple) et d'États sur le continent (Congo Brazzaville, Gabon, République centrafricaine - RCA, Togo, Côte d'Ivoire) mais c'est une réalité à la marge. Pour une carrière réussie, les diplomates tendent à éviter l'Afrique ou se concentrent alors sur les pays où la coordination multilatérale est le plus important (l'Éthiopie siège de l'Union africaine ou un pays face à une crise gérée de manière multilatérale comme le Soudan d'une certaine période) sauf si des liens économiques importants existent ou peuvent être développés (Côte d'Ivoire, Kenya, Afrique du sud, Nigéria ; Lequesne 2017).

76

Comme le souligne Christian Lequesne (2017), leur état d'esprit a également changé. Les diplomates français s'inscrivent d'emblée dans une communauté occidentale et sont plus rétifs dans leurs analyses à faire preuve d'originalité et à aller contre le courant d'interprétation dominant dans leur camp. Ce conformisme a toujours existé mais il est plus fort aujourd'hui qu'il ne l'a été dans les années 1990.<sup>4</sup>

La réforme de la coopération et de la gestion de l'aide publique au développement aurait pu constituer à la fin des années 1990 une véritable remise à plat des liens entre la France et ses anciennes colonies africaines. Pourtant, elle a manqué de souffle et d'impulsion politique : elle a surtout été une réforme administrative qui a redonné au Quai d'Orsay le pouvoir de décision (peut-être une bonne chose) mais n'a pas fait bouger les lignes sur la notion de partenariat, sur la distance entre priorités affichées et priorités réelles et sur l'articulation avec l'Union européenne et les autres pays membres (Meimon 2007).

Le dispositif militaire a connu des transformations d'ampleur qui s'expliquent par le rôle important que les forces armées ont continué de jouer dans cette période et par les crises que connaît l'institution militaire du fait de réformes radicales (comme la professionnalisation annoncée en février 1996) ou d'interventions particulières (ex-Yougoslavie, Rwanda). La réintégration partielle dans l'Organisation du Traité de

l'Atlantique Nord (OTAN) et la nécessité de développer les partenariats internationaux ont également joué un rôle crucial.

Nicolas Sarkozy ordonne une réécriture des accords de défense liant la France à plusieurs pays africains. Ce toilettage permet de faire disparaître des clauses anachroniques comme le soutien sans faille au régime en place et l'obligation pour Paris d'intervenir en cas de rébellion interne. Qu'il ait fallu un dirigeant de droite pour mettre un terme à ce vestige du colonialisme en dit long sur la radicalité de la politique africaine de la gauche française.

Un dernier pan institutionnel est la cellule diplomatique qui travaille à l'Élysée en lien direct avec le chef de l'État. Pendant très longtemps, il existait une cellule Afrique à l'Élysée que dirigeait Jacques Foccart et qui constituait un lien direct entre la présidence française et le personnel politique en Afrique francophone. Dès le début des années 2000, ce dispositif s'est normalisé et ladite cellule Afrique a été intégrée à la cellule diplomatique de la présidence où les diplomates dominent. De ce point de vue-là, pour ne pas donner corps à une critique facile, la normalisation a prévalu (Banégas, Marchal 2013). Ce qui est moins sûr, c'est que les intermédiaires personnels aient disparu. Ils ont eu grand succès pendant le premier mandat de Jacques Chirac, bien moins pendant le second mais ont retrouvé l'oreille de Nicolas Sarkozy. François Hollande s'y est refusé et il est très probable qu'Emmanuel Macron maintienne cette attitude.

Mais, le dispositif formel rapidement dessiné ici dit peu comment le pouvoir est distribué parmi les différentes institutions.

Sous François Hollande, par exemple, le ministre des Affaires étrangères, Laurent Fabius, avait une marge de manœuvre importante : rival du président au sein du Parti socialiste, il en avait fait une condition de sa participation au gouvernement. La cellule Afrique (une diplomate et un « développeur ») ne jouait donc pas un rôle premier d'autant plus que le ministre de la Défense était Jean-Yves Le Drain, un ami personnel du président. En fait pour l'Afrique, les pôles du débat étaient plutôt le ministre de la Défense, le responsable de la DGSE qui avait gagné une grande autonomie et le Chef d'état-major particulier du président de la République qui avait ses propres liens avec l'état-major des Armées. Tout est simple et rien ne l'est derrière l'affirmation du pouvoir incontesté du chef de l'État.

Si Emmanuel Macron s'est vu attribué le surnom de Jupiter, c'est clairement pour indiquer qu'il sera le seul à prendre les décisions. Jean-Yves Le Drian est son ministre des Affaires étrangères, l'un des seuls ministres du gouvernement connus des Français avec Nicolas Hulot en charge de l'Écologie, mais il ne dispose plus de la même marge de manœuvre que lorsqu'il était ministre de la Défense : il a de solides amitiés en Afrique et dans le Golfe et c'est ce réseau qui est utile au chef de l'État.

En effet, ce qui fonde ces institutions reste la capacité du président de la République à décider d'une intervention hors des frontières nationales sans autorisation parlementaire. Ce dispositif régalien – proprement extraordinaire – n'a jamais été contesté par les

grands partis politiques. Nicolas Sarkozy a fait voter une réforme constitutionnelle qui oblige désormais le président à justifier sa décision d'intervenir hors des frontières dans les trois mois qui suivent celles-ci.

Une évolution peu visible dans l'instant mais réelle dans la durée est l'adaptation à l'Union européenne. Dans les années 1990, il était courant que la France développe une position en bilatéral et en même temps souscrive du bout des lèvres à la position européenne, quitte à faire le grand écart (ainsi par exemple du Togo ou de la Côte d'Ivoire). Durant la primature de Lionel Jospin (1997-2002) et sous la houlette d'Hubert Védrine, le dispositif français a gagné en cohérence avec une volonté de rapprocher ces deux positions. Cette posture s'est maintenue après. Cela ne veut pas dire qu'il y ait toujours identité de vues comme le déroulé de la crise en Libye l'illustre.<sup>5</sup> Mais François Hollande et ses ministres ont multiplié les réunions à Bruxelles sur la gravité de la situation au Mali et, lorsque l'intervention a été décidée, François Hollande a personnellement prévenu ses homologues européens (Smith 2013).

Emmanuel Macron, de ce point de vue, ne veut rien changer. La dénonciation de la Françafrique est aujourd'hui encore plus facile qu'elle l'était hier, compte tenu de l'âge du président et de son peu de liens avec le continent.<sup>6</sup> L'Afrique en tant que telle ne sera pas une priorité (même si la lutte contre le terrorisme et la crise migratoire le sont) mais ce qu'il est possible d'entrevoir est un volontarisme français pour (re) construire une politique européenne de défense dont l'une des composantes serait l'action en Afrique. On pourrait se réjouir de ce renouveau probable d'une composante importante de la construction européenne ; on peut aussi penser que l'Afrique a besoin en priorité d'autres apports que de troupes étrangères ou d'une « prétoriannisation » de sa gouvernance.

### Un interventionnisme inscrit dans les gènes de l'État français ?

Depuis 2002, la France n'a cessé d'intervenir militairement en Afrique. Évidemment chaque intervention a son histoire, ses justifications et ses résultats mais cette récurrence ne peut qu'interroger sur l'état de l'Afrique, sur celui de la France et sur l'attitude d'une multitude d'autres acteurs internationaux qui sont soudain muets ou mis sur le bas-côté.

Dans la première moitié des années 1990, la France a été également présente dans nombre de conflits et a opéré seule ou en alliance internationale. Elle en est restée marquée. Si la guerre du Golfe a démontré l'inadéquation du renseignement militaire et une faible capacité de projection de troupes, le conflit en Yougoslavie soulignait les faiblesses logistiques, le peu d'attention portée au quotidien du soldat, les difficultés à cerner le mandat. Mais évidemment, c'est le conflit au Rwanda qui a eu les effets les plus dévastateurs. On annonçait alors une France acculée, boutée hors d'Afrique pour son soutien aux génocidaires. La suite montra que les responsabilités françaises étaient plus complexes et que les élites africaines elles-mêmes, si enthousiastes dans la

dénonciation, pouvaient changer radicalement d'avis, sinon d'analyse.

Pourtant, quelques leçons ont été tirées de ce désastre dont l'histoire n'est pas encore totalement écrite. La réconciliation entreprise par Bernard Kouchner et actée par Nicolas Sarkozy est restée très fragile et n'a pas survécu au premier incident (la nomination d'Alain Juppé comme ministre des Affaires étrangères, poste qu'il occupait en 1994 lors du génocide). L'incapacité d'achever l'enquête sur l'assassinat du président Habyarimana en avril 1994 souligne les résistances très fortes qui existent à différents endroits de l'appareil d'état à Paris et à Kigali. Il est sûr que le nouveau président français est désireux de réaliser une normalisation des relations avec Kigali mais il n'est pas sûr que ses alliés politiques et une partie de l'appareil d'État soient disposés à se dédire pour cela.

Depuis lors, la France essaie de se tenir à un certain cadre juridique pour ne plus prêter trop facilement le flan à la critique en France surtout et en Afrique. La nécessité d'un mandat international est affirmée, ce qui permet au passage de souligner le rôle éminent qu'a la France comme membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU). Le problème est que le CSNU n'est plus une instance aussi respectée qu'elle le fut. Lorsque Nicolas Sarkozy décide d'intervenir en Libye, il le fait dans une concurrence avec David Cameron et fait une lecture radicale d'une résolution onusienne, ce qui aurait dû susciter une légitime protestation au niveau intérieur comme cela fut le cas dans la communauté internationale : même le parti socialiste approuva (Davidson 2017). L'intervention Serval en janvier 2013 est lancée sur la base d'une lettre du président de la transition malien, Dioncounda Traoré, rédigée deux fois sur instruction française (Notin 2014 ; Marchal 2013).

Donc toute norme suggère des exceptions. Et cette exceptionnalité militaire fait très peu débat en France où les partis politiques acceptent qu'elle demeure l'une des expressions de puissance qui permet à la France de prétendre à plus qu'au statut de puissance moyenne en voie de déclin économique. Si les rapports parlementaires s'additionnent pour demander plus de moyens, peu mettent en regard cette requête avec des outils alternatifs dans la prévention ou la résolution des crises : exit la modernisation de l'appareil diplomatique (et d'abord de la conception du métier de diplomate) et la réflexion sur le développement (où très sagement on suit les modes impulsées par la Banque mondiale).<sup>7</sup>

Si on avait prêté plus d'attention aux dimensions « civiles » de ces crises, l'intervention Serval au Mali aurait été accompagnée d'initiatives politiques fortes qui firent défaut et que des élections menées au pas de charge ne pouvaient remplacer : un accord de paix au Nord signé seulement en juin 2015 et très incomplètement mis en œuvre au début 2018. L'intervention Sangaris en République centrafricaine aurait pu être inutile si la France n'avait soutenu à bout de bras son dirigeant François Bozizé jusqu'au bord du gouffre malgré l'accumulation de promesses trahies et des élections tronquées à l'extrême en 2011. A aucun moment, le renforcement du personnel diplomatique ne

fut évoqué : seuls la Défense et les services de renseignement bénéficièrent d'un appui en personnel supplémentaire. Évidemment, on peut toujours prétendre que si une politique est mauvaise, peu importe le nombre de ceux qui la mettent en œuvre mais des diplomates plus qualifiés n'auraient sans doute pas accepté de voir se reconstituer le temps d'une transition (janvier 2014 - mars 2016) un poste de proconsul assigné à un ambassadeur de France particulièrement obtus (Marchal 2016).

Alors que la doxa continue de présenter ces interventions comme un moyen de sauver des vies et de résoudre des crises africaines, on doit souligner combien elles apparaissent aussi et de plus en plus souvent défensives pour les dirigeants français. L'intervention en Libye est légitimée par le possible massacre de la population de Benghazi ; on ne peut plus exclure aujourd'hui qu'elle ait eu pour but de cultiver des liens avec ce qui apparaissait comme la future direction du pays et de dissimuler – une instruction judiciaire est en cours en France – les financements libyens de la campagne électorale de Nicolas Sarkozy en 2007.

L'intervention en RCA en décembre 2013 fait également question. Certes, personne dans la communauté internationale ne voulait durant l'année 2013 s'intéresser à la Centrafrique tant ce pays faisait figure de bac à sable des militaires français et tant son histoire était marquée par les coups d'État suscités par Paris. La France, pendant plus d'une décennie, a soutenu une force régionale africaine qui n'a pas fait son travail. Pourquoi fallait-il entrainer des troupes qui n'aidaient aucunement à la « consolidation de la paix » (tel était leur mandat) ? Paris n'ignorait rien des velléités tchadiennes de soutenir des groupes armés pour renverser François Bozizé. Pourquoi a-t-elle laissé faire ? Était-ce un cadeau après l'envoi en urgence de troupes tchadiennes au Mali en janvier 2013 ? Silence à nouveau.

L'opération Barkhane soulève d'autres problèmes (Marchal 2015). Notons d'abord qu'elle est aussi une manière astucieuse de mettre fin à une opération extérieure qui n'avait plus lieu d'être depuis 1994 : il s'agit de l'opération Épervier au Tchad censée protéger Ndjamenas des ambitions libyennes sur la bande d'Aozou. L'opération Barkhane repose sur un postulat qui ne s'est pas vérifié : la situation politique devait se normaliser au Mali au point que Barkhane puisse se concentrer sur les éléments armés qui essaieraient de reconstituer des groupes pour frapper au Nord. D'une part, la situation politique ne s'est pas normalisée et le processus politique, initié par les accords d'Alger en juin 2015, a suscité la création de nouveaux groupes aux allégeances diverses. D'autre part, lesdits djihadistes ont étendu leur champ d'action et sont aujourd'hui présents non seulement dans le Nord (à un faible degré) du Mali mais aussi dans le Centre et dans les zones frontalières avec le Niger et le Burkina Faso.

Une fois de plus, les Français et avec eux les autorités maliennes et la force des Nations unies (MINUSMA) se retrouvent face à des questions récurrentes. Pourquoi n'avoir pas pris en compte les transformations induites par la présence des mouvements armés en 2013 une fois les hostilités achevées ? Comment un État dont les agents ont été souvent



perçus comme des prédateurs peut-il se reconstruire une légitimité alors qu'il réinvestit les coupables et vit de l'aide internationale ? Pourquoi des réformes de gouvernance et la relance de l'économie locale n'ont pas été entreprises immédiatement après les élections de 2013 ?

A considérer l'évolution de la politique française, on a l'impression qu'elle suit les modes américaines. On voit bien comment différentes stratégies s'articulent pour persévérer dans l'erreur. D'un côté les responsables politiques doivent montrer qu'ils prennent des décisions difficiles et affrontent le réel : rien de mieux que des militaires et quelques communiqués de victoire pour envoyer un tel signal à une opinion publique inquiète mais qu'on ne veut plus éduquer. De l'autre, les militaires voient leur rôle magnifié, leur budget sanctuarisé et peuvent se prévaloir d'une efficacité sociale utile lorsqu'il faudra se recycler une fois l'âge de la retraite atteint. Enfin, il y a la critique juste sur les stratégies civiles : combien de temps faut-il pour changer les paramètres sociaux ou économiques d'une crise ? Qui veut prendre le risque de travailler dans des zones contestées sans protection garantie ?

Outre cette exigence de légalité internationale, le nouveau président français s'est rapidement converti à une autre nécessité : appuyer des forces locales qui peu à peu prendraient la relève sur les contingents français. De fait, l'armée française avait déjà acté ce type de solution lors des soulèvements à Bangui en 1997. La France a aussi été impressionnée par le succès de la Mission de l'Union africaine en Somalie (African Union Mission in Somalia - AMISOM). D'un autre point de vue, elle a très mal vécu les réticences de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO) de créer une force d'intervention au Mali avant l'opération Serval et a finalement opté pour une « coalition des bonnes volontés » qui réunit aujourd'hui 5 pays du Sahel, la Mauritanie, le Niger, le Mali, le Burkina Faso et le Tchad (Wyss 2017).<sup>8</sup>

Soutenir une telle force implique d'abord un effort financier important (on ne discutera pas ici le budget annuel de plus de 450 millions de dollars) mais aussi un pari sur la congruence d'appareils militaires qui ont des histoires différentes et nourrissent les uns envers les autres des rivalités ou des doutes. Si Emmanuel Macron s'est engagé de plain-pied dans le soutien à cette force, c'est pour au moins trois raisons fondamentales. La première est que l'opération Barkhane est à bout de souffle et son maintien est risqué bien sûr d'un point de vue financier<sup>9</sup> (le débat sur le financement des *opex* a coûté son poste à un Chef d'état-major des armées, le général Pierre de Villiers, en juillet 2017) mais surtout politique : la présence de troupes françaises suscite de plus en plus de protestation et devient en soi un problème politique, d'autant que le risque de dommages collatéraux s'accroît avec le temps. La seconde raison est que l'extension des zones d'activité des groupes djihadistes fait des zones frontalières des sanctuaires potentiels et qu'il est donc nécessaire de travailler des deux côtés d'une frontière simultanément pour réduire de tels groupes : Barkhane ne dispose pas des infrastructures et des troupes pour mener de telles opérations sur la région qu'elle

couvre. La troisième est que la mère de toutes les crises tend à être aujourd'hui la Libye et qu'il vaut mieux à terme redéfinir un dispositif militaire autour de ce dernier pays que dans le Mali central. Cela éclaire sans doute la mansuétude dont bénéficie le dictateur tchadien de la part d'Emmanuel Macron, même s'il ne peut ignorer l'amitié qui lie son ministre des Affaires étrangères avec Idriss Déby (Tubiana, Debos 2017 ; Marchal 2017). Certains caressent l'espoir que pris dans ses promesses électorales et la nécessité de convaincre Bruxelles de sa rigueur budgétaire, Emmanuel Macron tente de limiter les interventions militaires françaises sur le continent africain mais l'histoire des trente dernières années plaide contre une telle posture. A la fin, c'est bien ce que les Français savent faire de mieux.

### Rénovation africaine du capitalisme français ?

Emmanuel Macron, on le réalise mieux avec le temps, est un président qui prête attention surtout aux gagnants du système et entend bien pousser les entreprises françaises à plus d'audace sur le continent africain. Mais le président français n'est pas seulement un libéral, il veut aussi que l'État joue un rôle dans cette reconversion du capitalisme français, comme l'illustre le rôle de l'Élysée dans l'obtention d'un accord pour la construction du métro d'Abidjan privilégiant les entreprises françaises aux dépens de leurs homologues sud-coréennes.<sup>10</sup>

La mention récurrente de l'existence des réseaux de la Françafrique est atemporelle et tend à faire oublier que tant du côté africain que français la perception d'un intérêt fondamental dans une relation privilégiée s'est distendue avec le temps. Les hommes associés à cette politique sont morts depuis bien longtemps et ce qui a survécu est surtout un affairisme opportuniste cultivé par quelques-uns, hommes d'affaires, politiciens et surtout intermédiaires qui jouent de leur proximité réelle ou imaginaire avec des décideurs français ou africains.<sup>11</sup> L'ultime péripétie est peut-être le possible financement de la campagne électorale de Nicolas Sarkozy en 2007 par le dirigeant libyen.

Cette représentation des liens entre classes politiques française et africaines n'est pas fausse, elle est simplement datée et ne prend pas en compte le fait que de nouvelles lois en France et en Europe rendent ces pratiques plus criminelles et risquées et que les dirigeants africains ont une offre plus grande aujourd'hui pour se contenter d'un face-à-face postcolonial. La campagne menée par des ONG françaises sur les biens mal acquis a prouvé que les anciennes connivences n'avaient pas disparu.

Mettre l'accent sur cet affairisme ou ces « affaires » tend aussi à faire oublier les transformations économiques qui ont marqué tant le capitalisme français que les économies africaines, la densification des relations avec les pays émergents au premier rang desquels la Chine. Mais, à considérer les investissements directs sur le continent africain, on voit qu'il faut considérer d'autres pays comme les Émirats arabes unis ou l'Italie et que d'autres pays émergents talonnent également la France comme la Turquie

ou l'Inde<sup>12</sup>. Un récent rapport de l'OCDE affirme par exemple que les investissements chinois en 2016 sur le continent africain ont atteint 38,4 milliards de dollars. Pour les Émirats arabes unis, le chiffre est de 15 milliards. L'Italie se situe bien avant la France avec 11,6 milliards de dollars. La France n'est que sixième après les États-Unis et le Maroc avec 7,7 milliards de dollars investis (Banque africaine de développement 2017).<sup>13</sup>

Si l'on considère maintenant les importations françaises en provenance du continent en 2015, les pays qui comptent le plus par ordre décroissant sont le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, le Nigeria, l'Angola, la Libye, l'Afrique du sud, la Côte d'Ivoire. On est loin du pré carré français sub-saharien. C'est moins vrai lorsqu'on considère les exportations françaises. On a la liste suivante : Algérie, Maroc, Tunisie, Nigeria, Côte d'Ivoire, Sénégal, Cameroun, Angola, Togo.<sup>14</sup>

Ces transformations sont mues par plusieurs dynamiques qui sont plus ou moins indépendantes les unes des autres : une crise des entreprises petites et moyennes françaises en Afrique liées à l'histoire coloniale française, la modernisation du capitalisme français, les nouvelles compétitions internationales définies par l'arrivée des émergents. On obtient ainsi une image en demi-teinte, qui souligne la profitabilité pour les entreprises françaises de leur présence dans la zone franc en Afrique de l'Ouest mais aussi la part de plus en plus importante prise par des pays africains qui ne sont pas d'anciennes colonies françaises dans le commerce et les investissements français.<sup>15</sup> Ceci permet de mieux comprendre pourquoi l'importance de la Françafrique est aujourd'hui réduite : ce n'est pas par moralité ou par la rigueur de la loi, c'est simplement que les bénéfiques marginaux tendent à s'évaporer.

La décolonisation, on le sait, n'a pas fondamentalement réduit le contrôle des entreprises françaises sur les économies des anciennes possessions. Ce sont les crises politiques qui dans les années 1960 ou plus tardivement dans les années 1980 et 1990 ont mis à mal tout un tissu d'entreprises qui donnaient une certaine visibilité à cette dépendance économique, même si leur importance propre était variable. Les plans d'ajustement structurel et la privatisation d'un certain nombre de services ont fourni des contretendances mais l'instabilité politique et l'apparition de nouveaux marchés hors du continent africain ont joué alors un rôle significatif pour expliquer la désaffection des opérateurs français.

La Côte d'Ivoire est longtemps apparue comme l'archétype d'une présence économique française réussie sur le continent africain et, il est vrai que celle-ci a pu être dominante dans l'économie formelle. La crise politique après 1999 ou 2002 a considérablement affecté cette donne. Si l'on excepte la Côte d'Ivoire, le Gabon et le Sénégal, les communautés françaises sur le continent africain tendent à se réduire ou à se relocaliser vers des pays plus dynamiques (Afrique du sud, Kenya). Le nombre d'entreprises ou de filiales françaises évolue de la même façon. Évidemment, il n'y a pas adéquation absolue mais la tendance est nette.

Ces transformations sur le continent africain soulignent aussi l'une des faiblesses du capitalisme français, l'absence de moyennes entreprises à la différence de pays comme l'Allemagne par exemple. Certes, des grandes entreprises françaises ont investi ou réinvesti les économies africaines moins parce qu'elles étaient liées à une histoire commune que parce que la rentabilité était importante. Ces compagnies ont des stratégies internationales et se sont, un moment, détournées de l'Afrique car les économies émergentes laissaient augurer de meilleures opportunités. Le problème est que ces entreprises restent pour l'heure essentiellement cantonnées dans des domaines très compétitifs à cause des pays émergents (énergie, construction publique, mines, etc.) ; les niches de la période immédiatement postcoloniale n'existent plus.

Si la croissance économique sur le continent africain a été forte (environ 6% l'an) durant la décennie écoulée, elle comporte de nombreuses limites. D'abord, elle n'a pas été créatrice d'emplois car elle a été mécaniquement portée par le prix des matières premières et par la Chine (on peut lui attribuer près de 2% de croissance sur cette période). Ensuite, cette croissance est inégalement répartie au sein des populations et les chiffres globaux qui évoquent l'émergence d'une classe moyenne et la sortie de la pauvreté ne doivent pas faire trop illusion. La crise actuelle en Éthiopie qui est un pays dont la croissance a été remarquable (schématiquement, une décennie où annuellement le taux de croissance tournait autour de 10%), doit beaucoup aux politiques qui ont soutenu cette croissance économique, notamment une politique foncière généreuse avec les entreprises étrangères.

84

Laurent Fabius aura été le premier ministre des Affaires étrangères à faire de la conquête de nouveaux marchés à l'export une priorité. Il aura été aussi un des ministres français qui aura le moins montré d'intérêt pour le continent africain. Il est donc difficile de faire un bilan de son action même s'il a eu un impact positif pour la présence française en Asie. De plus, les milieux d'affaires déterminent leur politique commerciale ou d'investissement, sans donner au discours de leur gouvernement une place prépondérante sauf sur la question des assurances ou autres garanties.

Emmanuel Macron est sans nul doute plus intéressé par cette problématique pour le continent africain qu'il ne l'est par un retour anachronique aux relations du passé. Son discours sur l'entreprise et le développement du continent africain doit se comprendre comme une affirmation de ses valeurs libérales qui sont également illustrées par la mise en place d'un Conseil présidentiel pour l'Afrique dont nombre de membres appartiennent à de grandes entreprises opérantes sur le continent. Il s'agit pour lui, en flattant les diasporas africaines qui ont réussi leur accession dans les classes moyennes ou supérieures, de dynamiser et de capitaliser sur certains avantages concurrentiels dans la zone francophone (la langue, le droit commercial, le Franc CFA) mais aussi de parier sur des secteurs économiques où la France possède des acquis (services liés à l'urbanisation, technologies de l'information, électricité, etc.).

Ce discours est aussi motivé par l'inquiétude que suscite dans toutes les capitales

européennes la question migratoire. Sans revenir ici sur cette question complexe, il est clair que le tout répressif adopté par le gouvernement français se nourrit aussi d'un exercice de communication plus ou moins talentueux. La question du développement de l'Afrique, du partenariat, de l'aide aux entreprises figure donc dans tous les discours programmatiques du nouveau président. Reste cependant à mettre un contenu précis sur ces termes et à bien identifier les besoins des entreprises françaises et africaines. Il n'est pas sûr que cela soit aussi facile que cela.

Une dernière question importante doit être posée. Pendant presque deux décennies, la stratégie française a été très nationale et a utilisé les avantages comparatifs de certains pays africains pour acquérir ou défendre ses parts de marché (au-delà de l'Afrique du nord, l'Afrique du sud par exemple). Dans cette dynamique, l'intégration européenne a constitué une gêne par les régulations qu'elle imposait plus qu'un avantage comparatif, notamment sur la question de la transparence fiscale, la lutte contre la corruption, etc.<sup>16</sup> Emmanuel Macron défend une Union européenne plus intégrée mais aussi un capitalisme national plus incisif. Peut-il mener ces deux programmes sans avoir à se renier à un moment ou à un autre ?

## Conclusion

L'Afrique a considérablement changé pendant les deux dernières décennies et la France un peu moins. La Chine a redonné une crédibilité économique au continent africain et beaucoup se mettent à rêver d'un avenir industriel pour le continent à la fois pour limiter la dépendance vis-à-vis des prix des matières premières et profiter de l'opportunité créée par la hausse significative des salaires industriels dans les pays émergents.

L'Afrique est aussi confrontée à des problèmes structureaux comme la transition démographique et les crises migratoires. Contrairement à ce que pense le président français, on ne fera pas baisser les taux de fécondité par des politiques de planning familial mais par du développement économique et des droits accrus pour les femmes. De la même façon, essayer de faire une distinction radicale entre « vrais » réfugiés politiques et migrants économiques risque de réduire encore le droit d'asile à un moment où les crises se multiplient, notamment à cause de politiques occidentales contestables.

Emmanuel Macron déclarait de façon un peu démagogique à Ouagadougou, qu'il n'y avait plus de « politique africaine de la France ». La politique française vis-à-vis du continent africain est certes un peu une fiction, comme l'a été ladite politique arabe. Les deux dernières décennies font entrevoir une différenciation accrue entre les composantes politiques et économiques. La présence économique française sur le continent reste facilitée par des dispositifs législatifs et monétaires régionaux qui sont de plus en plus ouvertement contestés car dans le cadre d'échanges globalisés ils apparaissent plus défavorables pour certains pays ou leurs élites. Le débat assez vif actuellement sur le Franc CFA n'est pas simplement une résurgence des polémiques sur

la post-colonie mais aussi la marque d'une Afrique plus insérée dans la globalisation et plus attentive à bénéficier de ses avantages comparatifs.

Il n'est pas sûr que cela puisse se faire dans une convergence d'intérêts avec une ancienne puissance coloniale comme la France. Celle-ci pour des raisons dictées par une conjoncture sécuritaire et migratoire particulière semble entériner un repli – sans doute involontaire – sur l'Afrique de l'Ouest en déconnexion avec la présence et les priorités de ses plus grandes compagnies.

Emmanuel Macron, on l'a vu de nombreuses fois dans sa première année de mandature, est un volontariste, quelquefois un velléitaire. Il n'est embarrassé par aucune référence idéologique pour regagner une place importante sur le continent africain. Il sait que l'absence des Etats-Unis de Donald Trump lui fournit une opportunité qu'il doit saisir mais comme on l'a décrit dans cet article, il doit compter avec les pesanteurs d'un particularisme français et ses propres aveuglements, sans oublier que d'autres pays en Europe ou parmi les puissances émergentes ont également fait de l'Afrique leur nouvelle frontière.

Roland Marchal is senior research fellow at the CNRS (National Center for Scientific Research) based at Sciences Po Paris.

#### NOTES:

1 - Ainsi, les opérations menées par la France sur le continent dans les années suivantes visent pour l'essentiel à s'opposer à un coup d'État mené par des mercenaires français aux Comores en 1996 (*Azalée*), à un appui/interposition entre le Cameroun et le Nigeria (*Aramis*) et à l'évacuation de ressortissants étrangers et français à Brazzaville et Kinshasa (*Pélican* et *Malachite*) en 1997 et 1998, opérations qui reçurent l'onction de l'Organisation de l'Unité Africaine et ne furent pas l'objet de polémiques particulières.

2 - S. Cypel, *Au Quai d'Orsay : la réforme, la réforme!*, «Le Monde», 24 avril 2001.

3 - S. Cypel, *La disparition de la Coopé*, «Le Monde», 25 avril 2001.

4 - En ce sens, la crise transatlantique actuelle notamment liée à la sortie de Washington de l'accord sur le nucléaire iranien va fournir un terrain d'observation intéressant pour comprendre la réaction française sur la durée.

5 - Nicolas Sarkozy annonce la reconnaissance du Conseil national de transition libyen comme seul représentant légitime du peuple libyen alors qu'Alain Juppé est à Bruxelles pour obtenir l'engagement de l'UE dans un dialogue avec cette entité.

6 - Comme il le fit remarquer aux étudiants burkinabés en novembre 2017 à Ouagadougou.

7 - M. J.-C. Guibal, M. P. Baumel, J.-P. Bacquet, G. Charasse, G.-M. Chauveau, M. Habib, F. Loncle, G. Teissier, M. Terrot, M. Vauzelle, *La stabilité et le développement de l'Afrique francophone*, Rapport parlementaire d'information, "Assemblée Nationale", 6 mai 2015 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i2746.asp>.

8 - Nations Unies, Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur la Force conjointe du Groupe de cinq pays du Sahel*, S/2017/869, 16 octobre 2017 : <http://undocs.org/fr/S/2017/869>. Pour le point de vue enthousiaste de l'ancien conseiller politique de Barkhane, C. Robinet, *Genèse de la force conjointe G-R Sahel*, "Ultima Ratio", 16 janvier 2018, <http://ultimaratio-blog.org/archives/8650>.

9 - Il est pour le moins ironique que l'Arabie saoudite ait accepté de financer à hauteur de 90 millions de dollars une telle force. Jusqu'à quel point s'agit-il d'une décision dictée par ses responsabilités dans

l'émergence de la crise au Sahel (les donations faites par des ONG saoudiennes ont clairement servi à développer le courant salafiste et même certaines cellules djihadistes) et jusqu'où s'agit-il d'un premier engagement à la marge de la guerre qui se mène en Libye le Qatar et l'alliance EAU/Arabie saoudite sur cette partie du continent africain ?

10 - Ainsi la série de reportages de Pierre Firion sur «Macron et l'Afrique» sur RFI du 7 au 11 mai 2018 sur Radio France Internationale.

11 - P. Bernard, R. Bacqué, *Robert Bourgi, vétéran de la Françafrique*, «Le Monde», 17 mars 2017.

12 - H. Gully, *Investissement: la France largement distancée en Afrique*, «Les Echos», 28 novembre 2017.

13 - Regarder notamment chapitre 2, *Apports financiers extérieurs et recettes fiscales en Afrique*, pp. 45-77.

14 - *Commerce France-Afrique*, "Le MOCI", Hors Série, décembre 2016, p. 12.

15 - Le débat sur la zone Franc devrait rebondi pendant le mandat d'Emmanuel Macron. Voir notamment, Vallée (1989), Nubukpo (2007), N. S. Sylla, *Le Franc CFA est la preuve de la survivance des liens coloniaux*, "Revue Ballast", mars 2017 : <https://www.revue-ballast.fr/ndongo-samba-sylla-le-franc-cfa/>.

16 - A. Y. Barma, *Des multinationales françaises épinglées pour les pratiques fiscales en Afrique*, «La Tribune», 23 avril 2017.

## Bibliographie

Banégas R., R. Marchal, *"La politique africaine de la France sous la présidence de Jacques Chirac: une stratégie d'impuissance ou les impasses d'une politique d'indécision"*, en C. Lequesne Et M. Vaisse (eds.), *La politique étrangère de Jacques Chirac*, Riveneuve Editions, Paris

Banque africaine de développement (2017), *Perspectives économiques en Afrique*, Banque africaine de développement, Abidjan

Davidson C. (2017), *Why was Muammar Qadhafi really removed?*, en «Middle East Policy», vol. XXIV, n. 4

Lequesne C. (2017), *Ethnographie du Quai d'Orsay*, CNRS-Éditions, Paris

Marchal R. (2013), *The French Military (Mis)Adventures in Mali*, en «African Affairs», vol. 112, n. 448

Marchal R. (2015), *"From Serval to Barkhane Operations"*, en S. Brüne, H.-G. Ehrhart, H.-G. Justenhoven (eds.), *Frankreich, Deutschland and die EU in Mali*, Nomos, Baden-Baden

Marchal R. (2016), *Premières leçons d'une «drôle» de transition politique en RCA*, en «Politique africaine», n. 139

Marchal R. (2017), *An emerging military power in Central Africa? Chad under Idriss Déby*, en «Sociétés politiques comparées», n. 40

Meimon J. (2007), *Que reste-t-il de la coopération française?*, en «Politique africaine», n. 105

Notin J.-C. (2014), *La guerre de la France au Mali*, Editions Tallandier, Paris

Nubukpo K. (2007), *Politique monétaire et servitude volontaire. La gestion du franc CFA par la BCEAO*, en «Politique africaine», n. 105

Picq J. (1993), *L'État en France: servir une nation ouverte sur le monde : rapport au Premier ministre*, La Documentation française, Paris

Smith S. (2013), *In Search of Monsters*, en «London Review of Books», vol. 35, n. 3

Tubiana J., M. Debois (2017), *Deby's Chad: political manipulation at home, military intervention abroad, challenging times ahead*, USIP Et ISS, Washington and Pretoria

Vallée O. (1989), *Le prix de l'argent CFA. Heurs et malheurs de la zone Franc*, Karthala, Paris

Wyss (2017), *France and the Economic Community of West African States: peacekeeping and practices*, en «Journal of Contemporary African Studies», vol. 35, n. 4