



Après les élections : quelle politique étrangère pour l'Allemagne ?

Petit-déjeuner débat organisé autour de **Christian Hacke** et de **Georges-Henri Soutou**, respectivement professeur d'histoire contemporaine et de sciences politiques à l'Université de Bonn et professeur des universités en histoire contemporaine à l'Université de Paris-Sorbonne (Paris-IV) et directeur du CHERI (Centre d'histoire de l'Europe et des relations internationales).

Organisé par le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)
de l'Institut français des relations internationales (Ifri),
à Paris,
le 21 novembre 2005

L'arrivée au pouvoir d'une nouvelle équipe soulève la question des orientations futures de la politique étrangère allemande. Comment le pouvoir sera-t-il partagé entre le Ministre des Affaires étrangères, le social-démocrate Frank-Walter Steinmeier, bras droit de Gerhard Schröder depuis quinze ans, et la nouvelle Chancelière de la CDU Angela Merkel ?

Le maintien du SPD au gouvernement laisse présager une continuité dans la politique étrangère de l'Allemagne ; cependant Angela Merkel semble vouloir introduire des éléments de changement, tels le renforcement des relations transatlantiques et le rééquilibrage de la politique européenne envers les petits Etats membres.

Les questions de politique étrangère sont négligées au profit des questions internes

La politique étrangère est de nos jours une question difficile ; en effet la France et l'Allemagne traversent des crises qui se reflètent dans la politique étrangère, souligne **Christian Hacke**, professeur d'histoire contemporaine et de sciences politiques à l'Université de Bonn et auteur de *La politique étrangère de l'Allemagne d'Adenauer à nos jours*.

Il y a quinze ans, au moment de la chute du mur de Berlin, tout le monde craignait une Allemagne trop forte ; aujourd'hui chacun a peur d'une Allemagne trop faible. En effet, l'Allemagne connaît une double crise interne : l'Etat-Providence de l'Ouest doit faire face aux nouveaux défis de la globalisation, comme toutes les démocraties occidentales ; en même temps, l'Allemagne doit surmonter la crise liée aux conséquences du communisme à l'Est. C'est pourquoi depuis quinze ans, la priorité est accordée à la politique interne et la politique étrangère, dont l'importance est peu reconnue par les politiques, joue un rôle plutôt mineur.

Pendant la campagne électorale, lors des débats du duel télévisé par exemple, aucune vraie perspective politique pour le pays n'est apparue. Les questions de politique étrangère ont été complètement abandonnées, au profit de débats techniques et technocratiques. L'expression « politique étrangère » n'est apparue que très rarement et son usage est resté limité à la seule question qui a émergé de la campagne, celle de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne.

Après les élections, lors de la formation du gouvernement de la grande coalition, la politique étrangère a encore été négligée. Alors que traditionnellement le ministre des Affaires étrangères allemand est toujours vice-Chancelier, c'est le ministre du Travail, Franz Müntefering, qui exerce aujourd'hui cette fonction, ce qui illustre l'importance moindre accordée à la politique étrangère. De plus, le nouveau ministre des Affaires étrangères n'a pas un profil typique pour la politique étrangère. Cependant, issu de la Chancellerie, il

possède une expérience considérable et un potentiel important. Selon Christian Hacke, c'est une personne très agréable, très professionnelle, dotée d'un grand sens de l'humour, et il possède en cela des qualités parfois absentes dans la classe politique berlinoise.

Dans le « Koalitionsvertrag », la politique étrangère est traitée en tout juste seize pages et le texte ressemble à une accumulation de banalités. Les questions polémiques ne sont pas traitées de façon controversée ; sur la question turque, par exemple, les positions adverses ne sont mentionnées que très succinctement. Cela suscite bon nombre d'interrogations sur les orientations de la politique étrangère et l'identité de la personnalité qui la dirigera réellement.

La principale différence avec la grande coalition des années 1960 est sans doute que les conditions internes requises pour mener une vraie politique étrangère sont absentes. Le premier devoir du gouvernement Merkel sera donc de créer ces conditions favorables à une nouvelle politique étrangère, c'est-à-dire l'assainissement du budget et l'amélioration des conditions économiques, afin que l'Allemagne redevienne en Europe ce qu'elle a déjà été par le passé. Ainsi dit-on en « *neudeutsch* »: « *Foreign policy begins at home.* »

Le contrat de coalition inscrit la politique étrangère de l'Allemagne dans la continuité

Georges-Henri Soutou, professeur d'histoire contemporaine et des relations internationales à l'Université Paris IV, et auteur de *L'alliance incertaine*, note qu'il sera important d'observer comment s'organiseront les rapports entre la nouvelle Chancelière et le nouveau ministre des Affaires étrangères ; en effet sous le gouvernement Schröder, la politique étrangère s'est trouvée de plus en plus contrôlée par la Chancellerie. La grande coalition sera probablement avant tout le lieu de rapports de force permanents, entre les partis d'une part et entre la Chancelière et le ministre des Affaires étrangères d'autre part.

En ce qui concerne le programme économique de la coalition, fondamental pour la politique intérieure et extérieure de l'Allemagne, son succès semble incertain. En effet, la hausse programmée de la TVA en 2007 peut réserver des surprises. Cependant, il est probable que le gouvernement se maintiendra au pouvoir au moins jusqu'à la fin de la présidence allemande de l'Union européenne au premier semestre 2007. La période de préparation des élections de 2009 débutera alors et chacun agira en fonction de ses intérêts électoraux. Bien que la République fédérale soit aujourd'hui majoritairement à gauche, cela ne peut se traduire par une majorité plurielle à cause des divisions partisans.

La seule indication concrète disponible sur la politique étrangère est l'accord de coalition du 10 novembre, qui malgré ses aspects technocratiques, réaffirme certains principes. Le premier est la continuité de la politique menée à l'égard de la Russie, avec une plus grande attention portée au respect des Droits de l'Homme et la demande d'une solution politique en Tchétchénie. Le gouvernement évitera à l'avenir d'établir des relations avec la Russie « au dessus de la tête des voisins de celle-ci », comme ce fut le cas pour l'accord sur la construction d'un pipeline direct entre la Russie et l'Allemagne à travers la Baltique, contournant la Pologne et l'Ukraine. De plus, à côté de relations bilatérales germano-russes, la nouvelle coalition veillera à développer les relations dans un cadre multilatéral. Alors que Gerhard Schröder et Vladimir Poutine s'étaient rencontrés plus d'une soixantaine de fois, Angela Merkel ne maintiendra sans doute pas une fréquence de rencontres aussi élevée. Les rapports germano-russes restent cependant indispensables, d'une part pour des raisons de sécurité (en ce qui concerne Kaliningrad par exemple), d'autre part pour les relations commerciales, parce qu'un tiers des importations allemandes de pétrole et de gaz provient de Russie.

Le texte du contrat de coalition prévoit, dans un second temps, d'améliorer des relations avec les Etats-Unis ; l'axe Paris-Berlin-Moscou ne jouera plus un rôle central. Les deux piliers les plus importants de la politique allemande, l'unité européenne et le partenariat atlantique, ne sont pas mis en opposition mais se confortent mutuellement. Néanmoins, en matière de sécurité, la priorité est clairement donnée à l'Alliance atlantique. La position de Schröder à l'égard des Etats-Unis et la critique de l'unilatéralisme américain avaient été largement soutenues par la population allemande. Dans la pratique cependant, la République fédérale avait aidé les Etats-Unis, en assurant la protection des bases américaines en Allemagne, en Afghanistan et en Israël ; c'est pourquoi la France et l'Allemagne n'étaient pas à égalité face à la critique de la vieille Europe. Le rééquilibrage de la relation transatlantique fait aujourd'hui l'unanimité en Allemagne. L'objectif pour l'Europe est de passer d'une politique européenne de sécurité commune à une Union de sécurité, mais cela ne correspond pas au concept d' « Europe puissance » tel qu'il existe en France. Le moteur franco-allemand de l'Europe est réaffirmé, cependant il n'est plus considéré comme suffisant. Sur la question des groupes pionniers, il n'est pas question de faire une distinction entre les grands qui avancent ensemble et les petits pays. L'Union européenne reste donc essentielle, même si son rôle n'est pas de chercher à établir un contrepois face aux Etats-Unis, et l'axe franco-allemand demeure important, dans la mesure où l'on tient également compte des pays voisins. Le seul point de désaccord qui se dégage ouvertement du contrat de coalition concerne l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. L'Allemagne est tout d'abord le premier partenaire commercial de la Turquie. De plus, sur environ

2 700 000 personnes d'origine turque vivant en Allemagne, 600 000 sont de nationalité allemande, et votent à 90% pour le SPD. La CDU ne pourra pas continuer à ignorer les Allemands d'origine turque.

Dans les débats sur la politique étrangère, les critiques politiques et les polémiques préélectorales se sont effacées : plus personne ne parle de l'affaire des visas qui avait pris tant d'ampleur dans les médias. Cependant, la critique des actions du gouvernement précédent, compromettant inutilement les relations avec les Etats-Unis, demeure. Tout le monde joue le jeu de la globalisation pour soutenir les entreprises allemandes et leurs exportations. Personne ne pense jouer le jeu du protectionnisme, ni ne veut freiner ou stopper la mondialisation.

Enfin, sur le plan théorique, bien que les partisans d'une politique de type post-national, qui soutiennent une puissance qui utilise un *soft-power* et prônent la « participation inclusive », se distinguent des réalistes classiques, leurs thèses paraissent moins opposées qu'aux Etats-Unis ou en France. Alors qu'Habermas est considéré en France comme le penseur allemand indépassable, il existe en Allemagne beaucoup de réalistes modérés. Le courant du patriotisme constitutionnel, reposant sur des valeurs démocratiques, ne semble pas dominant. Dans son livre *Le retour de l'histoire, le monde après le 11 septembre et la rénovation de l'Occident*, Joschka Fischer se présente résolument comme un réaliste : il rejette la thèse de Fukuyama sur la fin de l'histoire et l'avènement universel de la démocratie libérale et tient compte des facteurs historiques, culturels, géopolitiques. Sa vision de l'Europe ne se limite pas à l'abstraction d'un patriotisme européen ; l'auteur considère que l'identité européenne continuera à se développer sans se substituer aux identités nationales. En même temps, Joschka Fischer se déclare comme un adepte résolu du *soft power* européen pour régler les problèmes de sécurité. Face au livre de Fischer, il existe une opposition représentée par exemple par le livre de Hans Peter Schwarz, *La République sans boussole*, aux antipodes de la pensée de Habermas, très classiquement réaliste, et qui est une critique féroce de la politique extérieure de la coalition rouge-verte. L'auteur reproche à cette dernière d'avoir tenté de substituer l'axe Paris-Berlin-Moscou à la relation germano-américaine. Hans Peter Schwarz est enfin beaucoup plus sceptique à l'égard du *soft power*.

Selon Georges-Henri Soutou, des convergences entre les deux ouvrages existent réellement, par rapport à la question des Etats-Unis et de l'Union européenne notamment, et c'est pourquoi une coopération efficace au sein de la grande coalition en matière de politique étrangère semble tout à fait possible.