
La Politique étrangère de l'Allemagne et le nouvel ordre international: un paradis perdu?

Hanns W. Maull

Décembre 2004

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



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.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

La Politique étrangère de l'Allemagne et le nouvel ordre international : un paradis perdu ?

Hanns W. Maull

Pour la première fois depuis 1990, et peut-être même de toute l'histoire de la République fédérale, il semblerait que la politique étrangère allemande se trouve à la veille de changements radicaux. Certains signes montrent qu'elle a commencé à se défaire de ses anciens points d'attache pour emprunter une nouvelle voie qui, à vrai dire, n'a pas encore de contours bien définis. En théorie politique comme en pratique, un débat animé a été engagé sur la signification de ces changements dont, sur le plan théorique, on tirera certainement des enseignements intéressants – tout comme cela avait d'ailleurs été le cas pour la politique étrangère allemande dans la première moitié des années 1990¹.

Les symptômes d'une évolution

Ces changements se sont traduits par une série d'évolutions à la fois importantes et probablement lourdes de conséquences dans les relations entre la République fédérale et ses alliés ou partenaires.

Premièrement, le refus clair et net de tout soutien diplomatique ou militaire aux États-Unis dans leur guerre contre le régime de Saddam Hussein en Irak. Dans sa confrontation avec Washington, la coalition gouvernementale rouge-verte ne s'est pas, au Conseil de sécurité des Nations unies, cantonnée à un veto contre une « deuxième » résolution légitimant expressément des opérations militaires contre le régime de Saddam Hussein. Elle est allée jusqu'à s'opposer au Conseil de sécurité lui-même, lorsque le chancelier fédéral a exclu de façon catégorique toute participation de l'Allemagne à des opérations militaires contre l'Irak, y compris sous mandat de l'Organisation des Nations unies (ONU). Ce fut là une chute dans l'unilatéralisme. Cela allait à l'encontre des orientations traditionnelles de la politique étrangère allemande, ainsi d'ailleurs que des objectifs des accords de la coalition, qui avaient clairement posé le principe d'un renforcement des Nations unies. Dans le même temps, et pendant longtemps, la diplomatie allemande a également soutenu la France dans

Hanns W. Maull est professeur à l'Université de Trèves.

Traduction de l'allemand : Béatrice Reybet-Degat et Sandra Tacke.

¹ Cf. W. v. Bredow, « Neue Erfahrungen, neue Maßstäbe », *Internationale Politik. Transatlantic edition*, n°4/2003 (hiver), p. 55-60 Et G. Schöllgen, *Der Auftritt, Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin, Propyläen Verlag, 2003.

son opposition au Conseil de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en marge de la guerre en Irak, lorsqu'il était question d'élaborer des plans d'aide de l'OTAN à la Turquie en cas de riposte irakienne.

Deuxièmement et inversement, la coopération entre la France et l'Allemagne a atteint depuis peu une qualité et une intensité inédites. Dans le débat avec Washington sur les réponses adéquates à apporter au problème irakien, Berlin a reçu le soutien de Paris qui, fin 2002-début 2003, s'est finalement lui aussi prononcé clairement contre la légitimation de l'intervention par le Conseil de sécurité. Le couple franco-allemand a pris un nouvel élan à l'occasion du 40^e anniversaire du traité de l'Élysée. Au-delà des festivités auxquelles il a donné lieu, cet anniversaire a en effet eu un réel impact politique. C'est ainsi que Paris et Berlin ont lancé à l'automne 2002 tout un ensemble d'initiatives communes dans le domaine de la politique étrangère, touchant notamment au débat constitutionnel dans l'Union européenne et à la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). En resserrant les liens avec Paris, Berlin a montré que sa politique étrangère suivait un nouveau mot d'ordre. En effet, alors qu'il a traditionnellement évité d'avoir à choisir entre ses deux principaux alliés, la France et les États-Unis, il a clairement soutenu la première, abandonnant une politique qui lui avait conféré poids et influence en sa qualité d'intermédiaire entre Paris et Washington².

La troisième nouvelle orientation de la politique étrangère allemande concerne la politique européenne. Alors que, par le passé, l'Allemagne s'était constamment considérée et présentée comme le fer de lance d'une union politique plus approfondie et élargie à l'Est de l'Europe, sa politique d'intégration est devenue beaucoup moins sûre, beaucoup plus nuancée et inclinée à donner la priorité à des intérêts dits « nationaux » (en vérité souvent très limités et à court terme). Sa nouvelle façon d'opérer en matière de politique européenne semblait miser davantage sur un condominium franco-allemand ou un directoire des « trois grands » que sur une large coalition de grands et de petits États membres. La diplomatie allemande a manqué de crédibilité lorsqu'elle a présenté la position du gouvernement sur le pacte de stabilité et de croissance, sur la Constitution européenne, sur la politique européenne de sécurité et de défense et sur le budget prévisionnel de l'UE à partir de 2006, en particulier auprès des plus petits pays ou des nouveaux États membres (mais aussi de l'opinion publique allemande). Le fait que les relations avec la Pologne aient été négligées, ce qui n'est pas sans poser problème pour l'élargissement de l'UE, est apparu à cet égard comme problématique. C'est avec les projets de construire un mémorial des déportations à

Berlin, à l'initiative des associations d'expatriés, que le climat a commencé à se détériorer³. Le gouvernement fédéral a laissé libre cours à cette discussion pendant bien trop longtemps, provoquant ainsi des dégâts considérables, avant que le chancelier et le ministre des Affaires étrangères n'interviennent en signe d'apaisement⁴. C'est à ce moment-là qu'a eu lieu la discussion sur la pondération des voix au Conseil de l'Union européenne dans le contexte de la conférence intergouvernementale de Bruxelles (décembre 2003), qui portait sur le projet de Constitution de la Convention. Celle-ci n'aurait jamais dû éclater – et moins encore se terminer – de telle manière, d'autant qu'il aurait certainement été possible de trouver des compromis.

Le bilan de cette « nouvelle diplomatie allemande » n'est pour l'instant guère convaincant. En s'opposant à une résolution supplémentaire du Conseil de sécurité des Nations unies qui aurait légitimé les plans d'intervention de l'armée américaine en Irak, l'Allemagne a certes contribué au refus d'accorder une base légale aux opérations américaines contre ce pays⁵. Mais Berlin n'est jamais parvenu à avoir ne serait-ce qu'une occasion d'exercer une influence sur la politique américaine. Or, vu l'état de la situation, c'était la plus importante, voire la seule possibilité d'éviter la guerre et de trouver une solution politique au conflit. Il en a jusqu'ici été de même pour la politique au Proche-Orient : dans le contexte du conflit israélo-palestinien, le gouvernement américain s'est certes formellement engagé au sein du Quartet formé par les États-Unis, la Russie, l'Union européenne et l'ONU sur une « feuille de route » créant deux États. Mais, dans les faits, Washington s'est régulièrement écarté de cette voie sous la pression du gouvernement israélien, ainsi que des priorités de politique intérieure et étrangère. Cet épisode a en outre malmené la relation germano-américaine, sérieusement ébranlé l'OTAN et atteint sa capacité d'action politique.

Ce rapprochement avec la France a été lui aussi cher payé : la manière dont Paris et Berlin se sont comportés lors des débats sur la Constitution, et plus encore sur le pacte de stabilité et de croissance, a provoqué la stupeur et l'irritation – en particulier des petits États

² Cf. H.-P. Schwarz, « Beavers and Bulls in China Shops », *Internationale Politik. Transatlantic edition*, n°2/2003 (été), p. 25-30.

³ Il s'agit d'un « Centre contre les expulsions » (*Zentrum gegen Vertreibungen*). La proposition de créer un tel centre à Berlin a suscité un débat animé en Allemagne et provoqué des tensions dans les relations bilatérales avec la Pologne. Au cœur de ce débat, se trouve bien évidemment la question de l'indemnisation de la perte des biens suite à l'expulsion d'habitants des territoires de l'Est perdus par le Reich après la Seconde Guerre mondiale ainsi que d'autres régions, notamment les territoires annexés ou occupés durant la guerre. (NDLR).

⁴ Cf. l'interview du ministre des Affaires étrangères Joschka Fischer dans la revue polonaise *Rzeczpospolita*, en date du 3 décembre 2003.

membres – et fait naître la suspicion à l'encontre d'un éventuel condominium franco-allemand. S'est ajouté le fait que Berlin a constamment essayé, à Bruxelles, de faire valoir l'intérêt économique et industriel de l'Allemagne, prenant le risque de détériorer ses relations avec la Commission européenne de Romano Prodi. Ce faisant, il a inutilement mis en jeu sa réputation traditionnelle de garant d'une intégration européenne supranationale. C'est donc malgré ou peut-être même à cause de cela que Berlin a jusqu'ici eu de plus en plus de difficultés à faire avancer durablement l'intégration européenne dans son sens. Ceci s'est en particulier vérifié lors de l'élaboration du traité constitutionnel, mais aussi dans le contexte de la politique européenne de sécurité et de défense, avec le projet d'une « union de la défense » et enfin lors de la désignation du président de la nouvelle Commission européenne. En effet, face à l'opposition des autres États membres, la France et l'Allemagne n'ont pu imposer leur candidat, le premier ministre belge Guy Verhofstadt. Parce que ces positions n'ont pas été suffisamment accompagnées de coalitions plus larges, patiemment élaborées, la volonté dirigiste parfois nettement affirmée⁵ du tandem franco-allemand s'est heurtée à une résistance croissante.

Sans doute depuis le milieu des années 1990, au plus tard depuis septembre 2001, la politique étrangère allemande a donc globalement perdu de son poids et de son influence auprès de ses partenaires. Ceci n'est pas seulement vrai pour les relations de l'Allemagne avec les États-Unis ou l'OTAN, mais aussi avec l'Union européenne et peut-être même actuellement avec la France – les relations franco-allemandes semblant davantage façonnées par Paris que par Berlin. Les bons rapports avec la Russie et la Chine ne peuvent pas compenser ces pertes d'influence. Berlin n'est parvenu ni à influencer l'issue de la guerre en Irak, ni à empêcher l'échec (temporaire, il est vrai) du projet de Constitution ; il n'a pu désamorcer les conflits au sein de l'Union européenne, ni exercer une influence notable sur les stratégies à adopter face aux problèmes majeurs de politique internationale – de l'avenir de l'ordre économique international (échec de la conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce [OMC] à Cancun en septembre 2003) aux risques de prolifération des armes de destruction massive (tels le programme d'armes nucléaires de l'Iran ou encore l'accord sur le démantèlement des programmes nucléaires libyens obtenu grâce aux efforts et pressions diplomatiques de Washington et Londres).

Ce qui semble particulièrement inquiétant, c'est que cette crise polymorphe a affecté

⁵ Cette position reflétait bien sûr aussi le scepticisme traditionnel – et, comme l'ont montré les événements qui ont suivi la victoire des États-Unis sur le régime de Saddam Hussein, tout à fait approprié – de l'Allemagne à l'égard du recours à la force armée.

⁶ Cf. notamment *International Herald Tribune*, 1^{er} mars 2004, p 1.

d'importantes conditions structurelles permettant à l'Allemagne d'exercer une influence et d'agir sur le plan international. Cela vaut surtout pour la confiance que la diplomatie allemande a pu recueillir en l'espace de plusieurs années, notamment en forgeant des coalitions, en conciliant des positions divergentes grâce à des compromis constructifs et en montrant l'exemple lorsqu'il s'est agi de faire triompher des intérêts communs. Que le gouvernement allemand s'efforce publiquement et avec insistance d'obtenir un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies correspond à cette image d'une politique étrangère structurellement affaiblie. L'espoir d'un regain d'influence internationale suite à une telle revalorisation institutionnelle du statut de l'Allemagne reflète entre autres une certaine frustration concernant les difficultés grandissantes de sa diplomatie à se faire entendre. Dans les faits, il n'est pas certain qu'une telle réforme puisse aboutir, ni d'ailleurs qu'elle agrandisse l'influence de Berlin. Bien au contraire. Dans le cas de l'obtention d'un siège au Conseil de sécurité, l'Allemagne ferait sans doute l'expérience du fait que l'influence au sein de cet organe dépend moins du statut et de droits formels de décision que de la capacité à former des coalitions. De toute manière, cette initiative de politique étrangère s'adresse tout autant au public allemand, qui porte actuellement un regard plutôt sceptique sur la politique interne du gouvernement Schröder. Ce dernier cherche à impressionner l'opinion dans un domaine où il bénéficie encore de crédibilité en raison de sa politique irakienne.

À nouveaux défis, nouvelle politique étrangère

Cette évolution s'explique en premier lieu par le changement radical du contexte international et européen qui, y compris chez les principaux partenaires de l'Allemagne, a entraîné des processus de réorientation de la politique étrangère. Ce nouveau contexte se caractérise essentiellement par une dynamique globale d'évolution technologique et par le renforcement constant des interdépendances entre les États et entre les sociétés qu'elle génère (mondialisation). Ces processus ont des répercussions profondes sur la politique, qu'elles soumettent à une forte obligation d'adaptation. Parmi les répercussions qui ont durablement marqué le cadre général des relations internationales, il faut citer la fin du conflit Est-Ouest qui avait jusque-là dominé les relations internationales à la suite de l'effondrement de l'empire soviétique, puis de l'Union soviétique, et l'érosion (allant jusqu'à l'éclatement) des pouvoirs étatiques. Il faut également mentionner l'émergence encore confuse de nouvelles formes de conflits internationaux dans lesquels s'opposent des États, des régimes ou des acteurs transnationaux prêts à faire usage de la violence (terrorisme transnational, criminalité organisée). Comme l'Allemagne, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni ou bien l'Italie ont tenté à leur façon de répondre à ces nouveaux défis. Ce faisant, ils

deviennent pour la politique étrangère allemande des partenaires d'un nouveau genre, souvent plus exigeants qu'autrefois. Cela rend l'Allemagne particulièrement vulnérable dans la mesure où, pour être efficace, son modèle de politique étrangère s'appuyait jusqu'à présent davantage que pour d'autres États sur des partenaires prêts à coopérer et capables de le faire.

La mondialisation a également eu des retombées négatives sur les marges de manœuvre de certaines institutions internationales. Telles sont les conséquences, au sein de l'Union européenne, des deux vagues d'élargissement de 1995 et de 2004, ainsi que de l'opposition dans de nombreux États membres à l'approfondissement de l'Union – pourtant indispensable au bon fonctionnement de l'Europe élargie. Quant à l'OTAN, elle a perdu sa principale raison d'être, à savoir la menace du pacte de Varsovie, et se trouve toujours à la recherche d'une alternative convaincante. Pour finir, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) n'a pas su répondre aux attentes que l'on avait placées en elle et les Nations unies ont chancelé d'une crise grave à une autre.

Cependant les principales raisons de l'évolution de la politique étrangère de l'Allemagne ne résident pas dans les changements au niveau de la politique internationale, mais en Allemagne même. Il faut bien sûr évoquer les faiblesses économiques de ce pays et en particulier l'excès des déficits publics, qui fragilise sérieusement le secteur de la politique étrangère du point de vue financier. Il faut également mentionner la pression croissante de la politique intérieure sur la politique étrangère. Dans le contexte de l'Union européenne notamment – mais pas uniquement –, celle-ci est de plus en plus dans la ligne de mire de certains acteurs de la politique intérieure, tels les groupes d'intérêts ou les Länder, qui se sont efforcés de sauvegarder leurs acquis et de poursuivre leurs objectifs à plus long terme. Enfin, il faut noter que la politique étrangère est devenue le miroir ardent de calculs politiques partisans et électoraux, notamment lors de la dernière campagne électorale – ce qui a déclenché un incendie dans la politique étrangère allemande, touchant en particulier les relations avec les États-Unis.

Vers une normalisation de la politique étrangère allemande ?

Comment interpréter les changements qui ont marqué la politique étrangère de l'Allemagne ? Une opinion largement répandue y voit une « normalisation⁷ ». Mais qu'est-ce qu'une politique étrangère « normale », donc courante ? Compte tenu des importants bouleversements qui ont affecté les relations internationales (au premier rang desquels la mondialisation) et des doutes largement répandus – en Allemagne et dans d'autres pays – sur la meilleure façon dont la diplomatie peut y réagir, il devient difficile de savoir ce qu'est une politique étrangère « normale ». Et même s'il était possible de le savoir précisément, il faudrait expliquer pourquoi l'Allemagne ou d'autres pays se comportent « normalement » en adoptant une telle attitude.

Lorsque l'on étudie les évolutions de la politique étrangère de l'Allemagne, on est confronté à une deuxième difficulté. En effet, à y regarder de plus près, on n'observe pas de lignes directrices véritablement nouvelles. Ces changements consistent bien davantage à articuler et occasionnellement à faire accepter les vues de l'Allemagne, qui cèdent en général le pas devant la faible marge de manœuvre de sa diplomatie ou servent des intérêts spécifiques de politique intérieure ou économique. On observe à cet égard une certaine répartition des tâches entre le chancelier fédéral et son ministre des Affaires étrangères : alors que Gerhard Schröder représente le pragmatique rodé, Joschka Fischer se situe, à la fois sur le fond et par son style courtois, dans la lignée de la diplomatie allemande traditionnelle⁸. Mais cette présentation des intérêts nationaux, qui apparaît plus clairement et reflète une certaine confiance en soi, doit toujours intervenir dans le contexte de l'Union européenne et de l'alliance avec les États-Unis. Aussi le chancelier fédéral et les ministres des Affaires étrangères et de la Défense recourent-ils aux orientations de politique étrangère qui ont fait leurs preuves par le passé. En revanche, on ne distingue pas en termes de diplomatie de ligne directrice, ni même de stratégie alternative. Il semblerait plutôt qu'en cette matière, l'Allemagne veuille le beurre et l'argent du beurre : le gouvernement fédéral aimerait certes disposer d'une plus grande marge de manœuvre pour poursuivre ses propres priorités, mais, en même temps, il ne souhaite pas remettre en question les conditions institutionnelles et bilatérales de la politique étrangère, qui garantissent la stabilité de l'environnement dans lequel œuvre sa diplomatie. Ainsi, il n'y a pas eu et il n'y a pas

⁷ A. Pradetto, « From "Tamed" to "Normal" Power : A New Paradigm in German Foreign and Security Policy ? », in W. Reuter (dir.), *Germany on the Road to « Normalcy » : Policies and Politics of the Red-Green Federal Government 1998-2002*, Londres, Palgrave, 2004, p. 209-234. Schöllgen et W. v. Bredow vont dans le même sens (cf. note 1).

aujourd'hui de nouvelle stratégie dans le domaine de la politique étrangère, mais seulement de nouvelles accentuations et un nouveau style.

La politique étrangère allemande se conçoit donc, aujourd'hui comme hier, comme une « puissance civile » – concept qui pourrait se résumer en trois formules : « plus jamais ça », « jamais seul » et « la politique passe avant la force »⁹ :

« Plus jamais ça » : il s'agit de s'écarter durablement des *Sonderwegen* (« voies particulières ») allemandes, des tentations autoritaires et totalitaires en politique. Il s'agit aussi d'en finir avec une politique étrangère avide de puissance et expansionniste, telle qu'elle a été menée par l'Allemagne national-socialiste et wilhelmienne. Cela implique que le pays s'intègre dans les systèmes d'alliance occidentaux, que sa politique étrangère et de sécurité ait pour objectifs le maintien et la progression de la paix, ainsi que la résolution pacifique des conflits, et qu'il s'engage en faveur de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde entier.

L'Allemagne est ainsi fermement ancrée dans la communauté des démocraties occidentales, en particulier – sur le plan institutionnel – dans l'Union européenne et l'OTAN. Le deuxième axiome de sa politique étrangère est donc « jamais seul ». Il implique d'organiser toujours plus les relations interétatiques selon les règles du droit, en Europe et dans le monde. Cela suppose d'être disposé à un transfert partiel de souveraineté et à une réorganisation de la politique internationale (destinée à la « civiliser ») vers les structures et les processus idéaltypiques d'une politique intérieure démocratique.

La troisième formule qui entre dans le concept de puissance civile, à savoir « la politique passe avant la force », est étroitement liée au principe du « plus jamais ça ». Elle désigne une conception née des expériences acquises par l'Allemagne en matière de politique de puissance militaire, conception qui n'est certes pas fondamentalement pacifique, mais du moins extrêmement sceptique à l'égard de l'emploi de la force armée.

Ces principes de la politique étrangère allemande sont aujourd'hui pris très au sérieux et régulièrement réaffirmés. Ils sont de plus en plus accompagnés d'une rhétorique évoquant une nouvelle confiance en soi et la prise en compte des « intérêts de l'Allemagne ». En

⁸ Cf. B. Lippert, « European Politics of the Red-Green Government: Deepening and Widening Continued », in W. Reuter (dir.), *Germany on the Road to "Normalcy". Policies and Politics of the Red-Green Federal Government (1998-2002)*, New York, 2004, p. 235-252.

⁹ Cf. S. Harnisch et H.W. Maull (dir.), *Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*, Manchester, MUP, 2001.

déduire une « resocialisation de la volonté de puissance » de la diplomatie allemande, comme le fait Gunther Hellman¹⁰, serait cependant faire fausse route. Derrière les nouveaux contours de cette politique étrangère, il n'est pas possible de distinguer une « politique de puissance » au sens traditionnel de ce terme – c'est-à-dire au sens de l'accumulation et de l'emploi de ressources de puissance pour préserver et développer les intérêts nationaux, et notamment garantir la sécurité, l'autonomie ou l'exercice d'une influence. Le fait que Berlin n'ait pas véritablement réussi, ces derniers temps, à concrétiser ses objectifs en matière diplomatique infirme également l'hypothèse d'un retour à une politique de puissance.

En terme de politique européenne, ce constat implique que l'Allemagne abandonne de façon certes progressive, mais néanmoins prononcée, sa stratégie d'approfondissement conséquent de l'intégration européenne, au profit d'une préservation défensive des intérêts et des avantages acquis. Ceci semble être le noyau dur de la « normalisation » diagnostiquée par nombre d'observateurs. Cette adaptation de la politique étrangère au contexte national à l'intérieur de l'Union européenne n'a de toute évidence rien d'exceptionnel. Au contraire, elle est tout à fait habituelle, donc « normale ». De même, concernant la politique européenne, l'intergouvernementalisme revêt une importance croissante au sein de l'Union. Mais ce simple fait montre que l'on ne peut véritablement considérer cette tendance comme une « renationalisation » de la politique en Europe. Il ne s'agit pas du tout (pas encore ?) d'une inversion de la logique d'intégration européenne et de l'euro-péanisation de la politique. Seulement, les réserves et demandes particulières des États membres, qui tous souhaitent préserver et développer les acquis nationaux et régionaux, influent et pèsent sur les processus de décision européens. Ce phénomène a pour conséquence un engluement de la politique européenne, dont l'Allemagne est également responsable. Cette forme de protection défensive des avantages acquis n'a rien en commun avec le nationalisme du XIX^e et de la première moitié du XX^e siècle, ni d'ailleurs avec les phénomènes d'ethno-nationalisme qui ont généralement lieu lorsque s'effondrent les États ou les empires. Tout au plus, peut-elle revêtir des aspects identitaires – s'exprimant par du racisme et de la xénophobie ou par une opposition populiste farouche à l'Europe. Cependant, le concept de « nationalisme » semble à tout le moins problématique pour résumer ces phénomènes de préservation défensive des intérêts.

¹⁰ Cf. S.F. Szabo, « Germany and the United States after Iraq, From Alliance to Alignment », *Internationale Politik und Gesellschaft*, n° 1/2004, p. 41-52.

Conclusions

Les difficultés évoquées ici reflètent non seulement les évolutions du contexte international, mais aussi les problèmes de direction politique et le manque d'intuition stratégique des décideurs. Ces derniers évoquent souvent la responsabilité croissante de l'Allemagne en matière de politique étrangère, mais n'en tirent pas suffisamment les conséquences politiques. Dans la politique allemande, la politique étrangère n'occupe pas la place qu'elle devrait compte tenu de l'importance primordiale des évolutions de politique internationale pour l'avenir de la société.

Pourtant, ni l'Allemagne ni l'Union européenne ne peuvent se permettre d'avoir une politique étrangère peu consistante. Les capacités de l'Union à civiliser les relations internationales s'en trouveraient en effet affaiblies, ce qui favoriserait les errements d'une politique étrangère américaine ne rencontrant plus aucune opposition constructive. Il est vrai que l'Allemagne s'est mise en même temps à corriger quelque peu le tir et à tenter d'être de nouveau en mesure d'exercer une influence, en renforçant la coopération franco-allemande et en s'efforçant de normaliser ses relations avec les États-Unis¹¹.

Sans nier la justesse et l'importance de ces initiatives, elles ne changent rien au fait que la politique étrangère doit de toute urgence être revue et « refondue », comme d'ailleurs beaucoup d'autres domaines de la sphère politique. Un large débat public s'impose donc sur ces questions – débat qui, s'il a été entamé depuis 1990, s'est cantonné à la politique de sécurité.

Dans cette discussion de fond sur la politique étrangère, il faudrait surtout s'interroger de manière critique sur les points suivants :

- Quels sont les risques et les chances auxquels doit faire face la politique étrangère allemande ? De quelle manière le bien commun de la République fédérale est-il particulièrement exposé à ces menaces extérieures et quelles évolutions pourraient au contraire le faire avancer ? Pour répondre à cette question, il faudra impérativement prendre

¹¹ À cet égard, des initiatives conjointes avec Paris et Londres pourraient être particulièrement significatives. C'est le cas du déplacement des ministres allemand, français et britannique des Affaires étrangères à Téhéran pour appliquer une stratégie, développée en partenariat avec les États-Unis, visant à inciter l'Iran à suspendre son programme d'armes nucléaires. En fait, ce type de coopération entre les trois grands pays de l'Union européenne aurait déjà dû être organisé dès les premières discussions avec les États-Unis sur l'Irak, car cela aurait été le seul véritable moyen d'aller à

en considération un très large éventail de menaces potentielles et une forte incertitude. En effet, en raison des processus complexes de la mondialisation qui caractérisent l'évolution actuelle des relations internationales, les risques et les opportunités sont souvent difficiles à identifier et peuvent avoir des répercussions sur des régions très éloignées de leur point d'impact – que l'on songe par exemple aux attentats du 11 septembre 2001 ou à l'expansion du sida¹² ;

- Compte tenu de cette grande incertitude, il est difficile mais néanmoins indispensable de fixer des priorités, car les ressources disponibles pour répondre à ces nombreux défis sont limitées. Comment évaluer les risques et les dangers, quelles priorités établir et où concentrer ces maigres ressources ? D'autre part, si la prévention des risques est prometteuse à long terme, quel niveau de concentration des modèles d'organisation politique (c'est-à-dire des grandes institutions nationales et internationales) impliquera-t-elle ? Ces questions se posent sur un plan tant géographique que fonctionnel. La politique étrangère de l'Allemagne et de l'Union européenne devrait-elle surtout chercher à promouvoir la stabilité politique dans les Balkans et au Proche ou Moyen-Orient, et donc considérer l'Europe de l'Est et l'Afrique comme des questions moins urgentes ? La prolifération des armes de destruction massive représente-t-elle pour la sécurité allemande et européenne une menace plus grande que le sida ? Est-il plus important de lutter contre la criminalité organisée ou de poursuivre la libéralisation du commerce au sein de l'OMC, d'organiser les marchés de devises et de capitaux ou de lutter contre la pauvreté ?

- Une évaluation réaliste des risques et des opportunités de la politique étrangère montre bien que la diplomatie allemande est globalement extrêmement sollicitée, voire dépassée par les défis auxquels elle se trouve confrontée. Il est donc important, non seulement de fixer des priorités le plus clairement possible, mais aussi de mobiliser toutes les ressources disponibles et de les utiliser au mieux. À cet égard, il est clair que la politique étrangère ne peut généralement pas exercer une influence à elle seule, et a donc besoin de partenaires et d'institutions internationales qu'elle puisse rallier à sa cause pour démultiplier sa marge de manœuvre. Il faut donc réexaminer et remodeler les stratégies et les instruments de la diplomatie allemande pour assurer une coopération et une intégration interétatiques déterminantes à l'échelle internationale – d'abord dans un cadre européen, mais pas

l'encontre des projets américains d'intervention contre ce pays.

uniquement. La capacité à forger des ententes et à mettre en place des institutions multilatérales et des formes de coopération visant à servir des intérêts propres ou partagés avec d'autres reste la clé d'une politique étrangère allemande influente. Pour cela, un siège permanent au Conseil de sécurité serait dans le meilleur des cas une bonne prémisse, et non un substitut ;

- La quatrième question est de savoir quel rôle l'Allemagne entend jouer dans la politique internationale et comment se positionne sa politique étrangère. Il s'agit là d'étudier les représentations de valeurs et les lignes directrices de la politique étrangère allemande, d'énoncer ses objectifs, ses priorités. La notion d'« intérêt national » ne permet pas de répondre précisément à cette question, car les éléments qu'elle recouvre sont soit banals (« la sécurité et le bien-être »), soit partiels (l'expression d'« intérêt allemand » ne tient pas vraiment compte des fortes communautés d'intérêts résultant du simple fait que les États nations à eux seuls n'ont quasiment aucun pouvoir de décision). Dans tous les cas, ce concept est caractérisé par des objectifs normatifs, qui définissent ce qui est important et à quel point pour la société allemande. De plus, les normes jouent en matière de politique étrangère un rôle pratique de principes directeurs : dans le monde hautement complexe des relations internationales, la politique étrangère est dépendante de lignes directrices et prémisses qui peuvent constituer des recommandations pour l'action. Du point de vue d'une politique de puissance classique, la maxime « ne fais confiance à aucun autre et armes-toi au point d'être supérieur en force » aurait constitué une telle recommandation ; depuis la fin du conflit Est-Ouest, le théorème kantien de paix perpétuelle a acquis une signification similaire : promouvoir la démocratie est ainsi une politique de prévention sécuritaire, puisque « les démocraties ne se font pas la guerre ». Plus précisément, la diplomatie allemande doit tirer les enseignements d'une nouvelle réflexion pour apporter des réponses claires aux questions suivantes :

– Le destin de l'Allemagne réside-t-il dans l'Union européenne ? La réponse à cette question peut sembler aller de soi. Pourtant, compte tenu des problèmes de lourdeur institutionnelle que va engendrer le prochain élargissement, une régression, voire un effondrement de l'UE, ne sont absolument pas exclus. Quelles alternatives sont donc envisageables ?

¹² Le ministre américain de la Défense Donald Rumsfeld s'est exprimé à ce sujet de manière assez sibylline, mais tout à fait pertinente, indiquant qu'il existait des menaces connues et inconnues – mais aussi d'autres dont nous n'avons pas la moindre idée. Cf. D.H. Rumsfeld, « Transforming the Military », *Foreign Affairs*, vol. 81, n° 3, mai-juin 2002, p. 20-32. Ce constat a été qualifié en Grande-Bretagne de « pschitt » de l'année, à tort, comme l'ont souligné nombre de commentateurs (« Rumspeak », *The Economist*, 4 décembre 2003,).

– Si la réponse à la première question est affirmative, comment peut et doit être organisée l'Europe du point de vue politique ? Quelle politique étrangère l'Allemagne devrait-elle adopter pour endiguer et surmonter les problèmes liés à la lourdeur des institutions politiques européennes ? Comment l'Europe doit-elle se poser en acteur de la scène internationale et quel rôle doit-elle jouer dans le monde ? Comment cela se traduirait-il concrètement ? Comment la politique étrangère allemande pourrait-elle y contribuer de la manière la plus efficace ?

– Comment faut-il organiser le partenariat transatlantique à l'avenir ? Quelle place doit-il occuper dans la politique étrangère de l'Allemagne et de l'Europe ? Doit-il et peut-il être renouvelé ou bien être exercé par de nouvelles institutions à plus grande échelle ?

– Quels peuvent être les stratégies et les instruments de la politique étrangère de l'Allemagne et de l'Europe ? Quelles doivent être la place et la fonction des moyens militaires dans ce contexte ?