

---

**La politique étrangère et de  
sécurité de la grande coalition**  
Un premier bilan

---

**Karl-Heinz Kamp  
et Carlo Masala**

*Novembre 2006*

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.

En 2005, l'Ifri a ouvert une branche européenne à Bruxelles. Eur-Ifri est un *think tank* dont les objectifs sont d'enrichir le débat européen par une approche interdisciplinaire, de contribuer au développement d'idées nouvelles et d'alimenter la prise de décision.

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

Comité d'études des relations franco-allemandes  
©Ifri, 2005 – [www.ifri.org](http://www.ifri.org)

Institut français des relations internationales  
27 rue de la Procession - 75740 Paris Cedex 15 - France  
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : 33 (0)1 40 61 60 60

# Introduction

---

C'est sur une image à forte charge symbolique que la « grande coalition <sup>1</sup> » entame sa coopération après les élections législatives de novembre 2005 : la nouvelle chancelière chrétienne-démocrate, Angela Merkel, et le président du parti social-démocrate, Mathias Platzeck, lèvent leurs verres d'eau à l'avenir de la grande coalition pour les quatre années à venir. Le message est sans aucune ambiguïté : représentant une nouvelle génération politiques, tous deux originaires de l'Est de l'Allemagne, ils préparent leurs compatriotes à de nouvelles pratiques politiques, que l'on peut résumer ainsi : frugalité et modération. Les costumes sur mesure de l'ancien chancelier Schröder et les mises en scène médiatiques de l'ancien ministre des Affaires étrangères Joschka Fischer ne sont plus de mise ; ils cèdent la place à des mesures austères et douloureuses prises dans le cadre de la réforme de l'État et de la politique.

Pour l'essentiel, les observateurs imputent ce changement symbolique à la situation intérieure. Une période de continuité semble alors probable dans les domaines de la politique étrangère et de la politique de sécurité. Le nouveau gouvernement veut assurément améliorer ses relations avec les États-Unis, réajuster ses liens avec la France et prêter plus d'attention aux petits États voisins. Toutefois, sur le plan politique, le changement semble davantage porter sur la forme que sur le fond.

Voici maintenant un an que le nouveau gouvernement est entré en fonctions, et les contours de la nouvelle politique étrangère et de sécurité de la République fédérale d'Allemagne (RFA) se sont précisés. Il est important de souligner par ailleurs que dans un certain nombre de domaines, les changements de forme ont entraîné des modifications de fond considérables. Quels changements sont déjà intervenus ? Quelles sont les nouvelles initiatives probables dans la politique de sécurité, et où manque-t-on encore de concepts cohérents ? Le présent article s'efforce de répondre à ces questions, en analysant différents domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité de l'Allemagne.

---

Karl-Heinz Kamp est coordinateur du programme « Politique de sécurité » à la Fondation Konrad Adenauer (Berlin). Carlo Masala est conseiller de recherche au Collège de la Défense de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord à Rome et professeur associé de sciences politiques au département de Sciences politiques et des Affaires européennes de l'Université de Cologne (Allemagne). Traduction de l'anglais : Isabelle Bonnefond.

<sup>1</sup> Participent à la grande coalition les chrétiens-démocrates (Union chrétienne-démocrate, Christlich Demokratische Union Deutschlands [CDU]), les sociaux-chrétiens (Union sociale-chrétienne, Christlich Soziale Union in Bayern [CSU]) et les sociaux-démocrates (Parti social-démocrate, Sozialdemokratische Partei Deutschlands [SPD]).

# Le renouveau des relations transatlantiques

---

## ***Priorité aux relations germano-américaines***

La chef de l'opposition, Angela Merkel, annonce bien avant le jour des élections son intention de donner la priorité à l'amélioration des relations transatlantiques si elle devient chancelière. Si le nouveau gouvernement met cette question en bonne place dans sa politique étrangère, c'est pour trois raisons. Premièrement, les relations entre les États-Unis et l'Union européenne (UE) sont celles qui se sont le plus dégradées au cours des dernières années, et c'est dans le domaine des relations transatlantiques que la nécessité d'une réconciliation est la plus flagrante. Deuxièmement, il semble être remarquablement simple de redémarrer les relations germano-américaines sur de nouvelles bases. Depuis la crise irakienne, les relations personnelles entre le président Bush et le chancelier Schröder sont en ruine. Les États-Unis estiment que le renouveau des relations avec l'Allemagne passe nécessairement par un changement de dirigeants à la tête du gouvernement. Washington, qui pense tout bas « tout sauf Schröder », souhaite exaucé. Troisièmement, si la nouvelle chancelière attache autant d'importance aux relations transatlantiques, c'est en raison de son histoire personnelle. Angela Merkel est une *Transatlantikerin* convaincue, qui ne remet pas en cause le rôle des États-Unis comme puissance mondiale. Elle est d'avis qu'il est presque toujours possible d'aborder de concert avec eux les problèmes et les défis internationaux, qu'il est rare de pouvoir régler des problèmes sans eux, et qu'il n'est jamais possible de le faire en les défiant.

Malgré tout, le souhait d'Angela Merkel de renouveler les relations transatlantiques présente deux risques. D'une part, une relation trop étroite avec les États-Unis peut être un handicap pendant la campagne électorale. Ceci est d'autant plus vrai que Gerhard Schröder a effrontément essayé de gagner des voix en se présentant comme le « chancelier de la paix ». D'autre part, le gouvernement Bush, qui a tiré des enseignements du débâcle irakien, cherche un allié fiable en Europe. Tony Blair a pris ses distances avec George W. Bush, José Maria Aznar n'est plus au pouvoir et Jacques Chirac ne peut en aucun cas être un partenaire proche ; le président américain appelle donc de ses vœux un changement de gouvernement en Allemagne. Angela Merkel risque donc, si elle remporte les élections, de se trouver confrontée à des attentes américaines pratiquement impossibles à satisfaire. Peu avant le scrutin au Bundestag, elle décide donc d'envoyer aux États-Unis Wolfgang Schäuble, l'un des experts en politique étrangère les plus compétents d'Allemagne. Ce dernier obtient rapidement un rendez-vous avec George Bush ; lors de cet

entretien, dont la presse parle à peine, l'envoyé d'Angela Merkel dit clairement que l'Allemagne veut avoir de bonnes relations avec les États-Unis, sans pour autant devenir leur agent sur le continent européen.

Angela Merkel maintient ce cap après sa victoire aux élections législatives. Lors de sa première visite à Washington en janvier 2006, la chancelière en appelle à une plus grande cordialité dans les relations germano-américaines. Elle n'hésite cependant pas à faire des remarques critiques sur le traitement réservé par les États-Unis aux prisonniers du camp de détention de Guantanamo. Par la suite, l'Allemagne critique vivement la politique américaine vis-à-vis de l'Iran, le traité nucléaire conclu par Washington avec l'Inde, ainsi que les attaques acrimonieuses des États-Unis contre la Russie. Ces reproches ne sont cependant pas formulés en public, mais généralement lors d'entretiens téléphoniques privés avec le président ou lors de rencontres en tête-à-tête des dirigeants politiques des deux pays, ce qui tranche nettement avec les pratiques du précédent gouvernement.

Si le gouvernement Merkel continue à prendre ses distances vis-à-vis du gouvernement Bush, malgré son inclination résolument proaméricaine, c'est pour deux raisons. Premièrement, l'exemple de Tony Blair pendant la guerre d'Irak montre qu'un soutien inconditionnel au président américain ne se traduit pas nécessairement par une influence de même type sur la politique américaine. Deuxièmement, l'opinion publique allemande est dans son ensemble, comme d'ailleurs l'opinion publique de la majorité des alliés européens de l'Allemagne, assez anti-américaine, avant comme après la guerre. Bien que cet anti-américanisme semble viser essentiellement la politique du président actuel, il est difficile de mesurer le poids de l'anti-bushisme dans cette tendance. C'est la première embûche pour le nouveau gouvernement allemand. Si le gouvernement américain ignore de nouveau les doutes de ses alliés les plus proches et poursuit une politique pratiquement incompréhensible pour l'Europe, comme il l'a fait pour la guerre en Irak, les tendances anti-américaines vont resurgir. Ce type de situation n'aurait pas posé de problèmes au chancelier Schröder, un pragmatique pur et dur qui aurait exploité le rejet par l'opinion publique de la politique américaine, pour en faire un élément de sa stratégie électorale et devenir un des premiers critiques des États-Unis. Angela Merkel, partisane bon teint de relations transatlantiques étroites ne peut suivre cette tactique, qui ne serait pas crédible, et qui retournerait contre elle une grande partie des reproches exprimés par l'opinion publique. En campagne électorale, ceci peut devenir vite périlleux.

## ***La nouvelle politique allemande vis-à-vis de l'OTAN***

Il existe un lien étroit entre la politique future de l'Allemagne vis-à-vis de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et la redéfinition des relations transatlantiques. Les changements intervenus sont significatifs, et ne portent pas uniquement sur la forme mais également sur le fond. C'est dans le discours prononcé par la chancelière lors de la conférence de Munich sur la sécurité en février 2006 que la vision allemande d'une nouvelle OTAN ressort le plus clairement. Angela Merkel réaffirme sans équivoque le principe « l'OTAN d'abord », ce qui met fin, au sein du gouvernement fédéral, au long débat sur la prééminence de l'Alliance

atlantique ou de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) pour les questions relevant de la politique de sécurité. L'Allemagne pense que la recherche d'un consensus sur l'ensemble des problèmes de sécurité transatlantiques est d'abord un objectif de l'OTAN. En cas d'échec, l'Union européenne peut envisager une action autonome.

Les mutations de la politique allemande vis-à-vis de l'OTAN, qui visent à réaffirmer la primauté de l'Alliance atlantique, sont visibles tôt. Angela Merkel appelle en personne un conseiller pressenti pour faire partie du nouveau gouvernement après que celui-ci a tenu des propos discordants dans un entretien sur l'OTAN, pour faire le point sur sa déclaration. La nouvelle chancelière envoie également un message clair en visitant le siège de l'Organisation à Bruxelles au cours de son premier déplacement à l'étranger, tranchant ainsi avec la pratique de ses prédécesseurs. La première visite officielle de la chancelière à Paris perd ainsi de son caractère exclusif, et sa nouvelle orientation transatlantique est appréciée à l'étranger.

Il est probable que l'Allemagne déploie à court terme des efforts pour peser davantage sur l'évolution de l'Alliance atlantique. A Munich, déjà, la chancelière se prononce en faveur d'un nouveau concept stratégique pour l'OTAN ; il faut toutefois souligner que cette initiative n'a pas le même impact que sa déclaration sur la prééminence de l'Alliance, même si elle ne reste pas sans influence. On peut penser qu'un débat ouvert sur la stratégie interne de l'OTAN permettra non seulement de favoriser l'émergence de projets en son sein, mais aussi de mettre l'Organisation en valeur, en faisant d'elle, une fois de plus, un forum essentiel du dialogue de sécurité transatlantique, alors qu'elle n'exerce plus que partiellement cette fonction depuis quelque temps.

Les Allemands veulent peser davantage sur l'évolution de l'Alliance, ce qui peut dans certains cas aller à l'encontre des positions américaines. L'élargissement de l'Organisation est l'une des pommes de discorde potentielles : l'Allemagne estime qu'il n'est pas urgent d'admettre dans l'OTAN les trois candidats qui frappent à sa porte, qui sont l'Albanie, la Macédoine et la Croatie. En outre, Berlin rejette purement et simplement l'élargissement de l'OTAN à la Géorgie et à l'Ukraine, prôné par Washington. La RFA affiche également son scepticisme face au projet de « partenariat global » prôné par le gouvernement Bush. Le souhait d'intégrer des pays tels que le Pakistan dans le cercle des partenaires de l'Alliance, exprimé *mezza voce* par les États-Unis, soulève de vives controverses.

# L'Allemagne va-t-elle changer de politique européenne ?

---

## *La relance du projet européen*

Les défis que doit relever le nouveau gouvernement allemand dans un domaine traditionnel de sa politique étrangère, la politique européenne, ressemblent à ceux qu'il rencontre dans le domaine transatlantique. Lorsque la coalition entre en fonction, l'intégration européenne est un champ de ruines. La France et les Pays-Bas ont dit non au projet de constitution de l'Union européenne (UE), les profondes différences entre États membres sur le financement du budget et les divergences quant au futur élargissement de l'UE ne permettent pas d'être très optimistes pour la présidence allemande de l'Union, qui commencera en janvier 2007.

Le contrat de coalition du nouveau gouvernement allemand ne contient qu'une vague référence de trois pages à son engagement en faveur du principe fondamental qui a toujours guidé sa politique européenne traditionnelle : le renforcement de l'intégration des structures européennes, principe qui sous-tend la politique étrangère de l'Allemagne depuis Konrad Adenauer. Deux points dans ce bref passage méritent toutefois d'être soulignés. Premièrement, l'accent est mis sur les relations étroites et sur la coopération entre Paris et Berlin pour faire avancer les projets communs d'intégration, ce qui correspond à la vision qu'a l'Allemagne des relations franco-allemandes. Il est dit clairement que le couple franco-allemand doit s'élargir à d'autres États, mais on ignore toujours lesquels. Le contrat de coalition ne dit pas si le couple franco-allemand sera le chef de file de ce groupe d'États élargi et le moteur de l'innovation dans les institutions européennes et du renouvellement des politiques de l'Union européenne, ou si le couple doit se mettre en retrait.

Deuxièmement, le point de vue de la coalition sur l'avenir du traité constitutionnel exprimé dans ce passage est intéressant : le processus de ratification doit se poursuivre, malgré le double non. L'Union doit elle-même, comme le stipule le traité, devenir plus démocratique, afin d'être mieux acceptée par les citoyens européens. Quelques jours seulement après la conclusion du contrat de gouvernement, Angela Merkel édulcore ce passage en affirmant qu'elle estime que le traité constitutionnel est une étape positive, mais que sa ratification par les États membres relève du long terme. En faisant cette déclaration, elle s'impose, ainsi qu'à son gouvernement, une contrainte forte pour la future présidence de l'UE.

La position du nouveau gouvernement sur un nouvel élargissement de l'Union européenne est claire. Celui-ci est soumis au respect des critères de Copenhague ; l'adhésion n'est possible que lorsque toutes les conditions définies par cette dernière sont remplies, et c'est uniquement sur cette base que l'Union peut accepter de nouveaux États membres. L'accord conclu entre le SPD et la CDU/CSU sur l'adhésion de la Turquie à l'UE est un compromis de type classique. Les négociations sont décrites comme un « processus sans limite de durée, dépourvu d'automaticité et dont l'issue n'est pas prédéterminée ».

Si l'Union échoue ou si la Turquie n'est pas en mesure d'assumer toutes les responsabilités découlant d'une adhésion, ce pays doit être intégré le plus étroitement possible dans les institutions européennes pour continuer à développer ses relations privilégiées avec l'UE. La question de l'adhésion de la Turquie n'ayant pas été tranchée, la coalition a une divergence de moins à résoudre. Il reste cependant à voir si les partenaires de la coalition apprécieront de la même façon les rapports d'avancement rédigés par la Commission européenne, et si des tensions en résulteront. Les négociations avec la Turquie ayant déjà commencé, le gouvernement de coalition peut faire l'économie d'une dispute sur l'éventuelle adhésion de ce pays. Les deux parties peuvent camper sur leurs positions irréconciliables pour l'essentiel (la CDU défend le partenariat privilégié, et le SPD l'adhésion pleine et entière) sans que ceci dégénère en épreuve pour la coalition. Après tout, la balle est dans le camp de Bruxelles.

Comme pour les relations transatlantiques, l'Allemagne aimerait jouer dans les affaires européennes le rôle d'un intermédiaire exerçant en même temps une influence stabilisatrice. C'est lors du sommet de l'UE à Bruxelles, les 16 et 17 décembre 2006, que Berlin a la première occasion de montrer son enthousiasme, et ce à propos du sujet difficile et controversé qu'est le budget de l'Union pour la période 2007 – 2013. La presse rapporte que le succès du sommet et la conclusion d'un accord après des négociations ardues sont imputables à la chancelière allemande, et à ses talents d'intermédiaire et de négociatrice. A y regarder de plus près, toutefois, cette appréciation semble peu fondée... Même s'il est exact qu'Angela Merkel a joué un rôle de catalyseur dans la recherche d'un compromis acceptable pour l'ensemble des parties, il faut ajouter qu'elle joue ce rôle dans le cadre d'un accord franco-allemand plus large, dont l'objectif ultime est de réduire le montant de la rétrocession versée par l'UE à la Grande-Bretagne par rapport aux exigences de Tony Blair.

Tout bien pesé, on peut en conclure que les contours d'une nouvelle politique européenne de l'Allemagne ne sont pas (encore ?) visibles. Elle n'a toujours pas donné une nouvelle impulsion à la poursuite de l'intégration, et on peut se demander si elle le fera lorsqu'elle assumera la présidence de l'UE au cours du premier semestre 2007. Les perspectives pour la présidence allemande sont globalement d'assez mauvais augure, on s'en aperçoit déjà. La France sera plongée dans une campagne électorale, Tony Blair est pratiquement impuissant face à son propre Parlement, et le nouveau gouvernement polonais ne se distingue pas par un grand enthousiasme vis-à-vis de l'Europe. L'époque des grands projets européens appartient peut-être au passé, et la nouvelle chancelière allemande privilégie l'approche pragmatique, peut-être plus adaptée à la nouvelle donne.



On peut dans ce cas affirmer que la « nouvelle » politique européenne de l'Allemagne est devenue plus « britannique ». En effet, Angela Merkel ne considère plus, contrairement à Helmut Kohl, que le projet européen garantit la paix et la liberté sur le continent. Aujourd'hui, l'approche dominante semble être de consacrer les ressources à la résolution de problèmes concrets, et de s'abstenir de développer des projets européens ambitieux. La renonciation à une « vision » comporte un élément de calcul rationnel face à l'éventualité d'un nouvel élargissement de l'UE. L'Allemagne n'acceptera un élargissement que lorsque les candidats potentiels seront prêts à adhérer tant sur les plans économique que politique. La chancelière Merkel a déclaré que « l'Europe a[vait] des frontières ». La prise de conscience de ces frontières et les conséquences qui en découlent pour le développement futur de l'intégration peuvent rendre le projet d'intégration plus crédible aux yeux des citoyens européens, et favoriser l'émergence d'une identité européenne.

### ***Les relations franco-allemandes : essentielles mais moins fondées sur l'affectif***

Les relations franco-allemandes ont toujours été essentielles pour l'Allemagne, au même titre que les relations transatlantiques et que l'intégration européenne, et c'est encore plus vrai à la suite de la crise irakienne. Le gouvernement Schröder avait infléchi substantiellement sa politique étrangère à la suite du désaccord intervenu avec les États-Unis sur l'emploi de moyens militaires pour résoudre le problème posé par Saddam Hussein. Le dilemme traditionnel de l'Allemagne, qui ne sait si elle doit se ranger aux côtés des États-Unis ou aux côtés de la France, a été tranché de façon très nette en faveur de cette dernière. Il en a résulté non seulement une rupture transatlantique, mais également une crise au sein de l'Union européenne. Ce faisant, Gerhard Schröder a complètement sous-estimé les réminiscences catastrophiques qu'évoque le terme populaire « axe franco-germano-russe » aux oreilles des citoyens polonais ou des habitants des pays baltes. Les observateurs ont alors prédit que si Angela Merkel remportait les élections, il y aurait « plus de Washington et moins de Paris ». Cette simplification excessive fait cependant abstraction de la nature spécifique des relations franco-allemandes, et ne tient pas compte du fait qu'une coopération étroite entre les deux pays est indispensable. Il ne s'agit pas de se détourner de la France, mais plutôt de réinterpréter les relations bilatérales, en revenant à la politique qui consiste à avoir un pied dans les deux camps, tout en tenant compte de l'évolution intervenue ces dernières années.

La lucidité s'impose en la matière : les relations franco-allemandes sont enlisées depuis fort longtemps dans des manifestations d'affection mutuelle par trop démonstratives. Les différences d'intérêts sont souvent ignorées, et les divergences d'opinion occultées par la rhétorique de l'unité. L'existence d'un réseau dense d'institutions et d'organismes de consultation communs n'empêche pas que des décisions importantes soient prises par l'un des pays sans qu'il en informe son partenaire outre-Rhin, même lorsque Helmut Kohl était chancelier.

Le nouveau gouvernement fédéral doit donc impérativement se garder d'oublier les différences franco-allemandes, et fonder les relations bilatérales sur les éléments partagés. Le domaine où les deux pays sont les plus éloignés est de toute évidence celui des relations avec Washington. L'Allemagne ne peut tolérer une politique dont l'objectif est de transformer l'UE en un contrepoids aux États-Unis, et qui serait vouée à l'échec de la domination américaine sur les plans politique, économique et militaire. Une telle politique serait inopérante au sein de l'Union et irait à l'encontre des intérêts vitaux de l'Allemagne, ce qui ne signifie pas que l'Europe doit renoncer à élaborer des stratégies d'action autonomes, parmi lesquelles on citera la PESD. Celle-ci doit toutefois être considérée comme un outil pouvant faciliter les synergies transatlantiques, et non comme un moteur de l'émancipation européenne. Si l'UE décide d'actions autonomes dans les domaines militaire ou de la sécurité, elle ne pourra résoudre que des conflits de très faible intensité. En cas de crise grave, le soutien des États-Unis reste indispensable. La rhétorique française de l'« autonomie » européenne ne peut ignorer ce simple fait .

# Les autres grands défis de la politique étrangère allemande

---

## ***De quelle façon les relations avec la Russie vont-elles évoluer ?***

Les changements intervenus dans le domaine transatlantique, l'appréciation nouvelle portée sur les relations franco-allemandes et les tentatives pour insuffler une nouvelle dynamique à l'OTAN ont été bien préparés et reposent sur des bases conceptuelles solides. L'absence de stratégies cohérentes reste toutefois patente, entre autres dans la politique européenne de Berlin. La future politique russe de l'Allemagne présente aussi des lacunes : les relations avec la Russie sont qualifiées de « partenariat stratégique », mais ce concept reste souvent creux. On ne sait pas bien en quoi il diffère des autres partenariats de type « normal » ou « spécial » (comme ceux que l'Allemagne entretient avec Israël et la France, par exemple).

L'emploi inflationniste du concept de partenariat stratégique ne permet pas de résoudre le dilemme auquel sont confrontées l'Allemagne et la politique européenne depuis plusieurs années : l'importance stratégique de la Russie est énorme en raison de sa superficie, de ses ressources énergétiques et de l'influence qu'elle exerce sur les États post-soviétiques. Il est donc essentiel pour l'Europe que ce pays soit stable, démocratique et prospère. Toutefois le président Poutine le transforme progressivement en un État autocratique, et il semble que son objectif soit de lui rendre le plus possible sa puissance passée. Sur le plan intérieur, la répression se durcit et les actions antidémocratiques s'intensifient. L'approvisionnement en énergie est utilisé pour sanctionner les États voisins réfractaires. L'absence de cadre juridique et l'étatisme surdimensionné bloquent toute évolution positive et durable sur le plan économique, exception faite du secteur énergétique.

Les rapports très amicaux instaurés par le chancelier Schröder n'ont fait que renforcer le dilemme face à Poutine. Schröder l'ayant élevé au rang de « démocrate irréprochable », il est devenu très difficile de critiquer la situation intérieure en Russie. Angela Merkel a cependant envoyé un signal clair en rencontrant des militants des droits de l'homme lors de sa première visite officielle à Moscou, en plus de ses entretiens avec le président Poutine.

Ce n'est pas en critiquant à mots couverts le président russe et en appelant de ses vœux de bonnes relations germano-russes que l'on palliera l'absence de stratégie cohérente face à la Russie. Il ne suffit pas non plus d'évoquer les griefs vis-à-vis de ce pays ou de pointer du doigt le comportement antidémocratique de son gouvernement, mais il convient aussi de réfléchir aux mesures à prendre. Les avis sur cette question sont très variés au sein de la grande coalition : les optimistes considèrent que la Russie est un futur « partenaire sur le plan des valeurs » pour l'Europe, tandis que d'autres pensent qu'il est impossible de bâtir des relations durables sur des bases aussi conflictuelles. Les premières études rédigées par le ministère des Affaires étrangères allemand s'efforcent de réconcilier ces points de vue, mais elles adoptent le plus souvent le style des communiqués, en ne retenant que le plus petit dénominateur commun des différentes écoles de pensée. La politique russe de l'Allemagne sera donc évolutive : elle associera une volonté de coopération étroite avec une certaine réserve face à l'évolution de la démocratie et aux résultats du président Poutine.

## ***Les défis d'une nouvelle politique asiatique***

La politique asiatique de l'Allemagne présente des faiblesses conceptuelles similaires. Ses relations avec le continent asiatique sont dictées depuis bien avant le mandat de Gerhard Schröder par des considérations essentiellement économiques. L'Allemagne du chancelier Kohl a elle aussi été accusée à juste titre de fermer les yeux sur les violations flagrantes des droits de l'homme en Chine, et de les sacrifier sur l'autel de la *realpolitik* et des accords commerciaux bilatéraux. Certes, cette politique a été couronnée de succès, sous un angle purement pragmatique. Il n'en reste pas moins que les changements stratégiques intervenus dans cette région rendent une nouvelle approche nécessaire.

La Chine n'est plus seulement un débouché potentiel pour les produits allemands et européens ; elle devient un concurrent de plus en plus sérieux pour les matières premières et les ressources énergétiques. Ce pays cherche à assurer à long terme la sécurité de son approvisionnement en ressources, et intervient désormais dans des régions autrefois dominées par l'Europe et les États-Unis. Parallèlement, le potentiel de crise en Chine, nourri par l'exacerbation des tensions sociales intérieures et par les graves atteintes à l'environnement, déborde largement sur la région asiatique.

Parallèlement, les décideurs allemands et européens ont trop longtemps négligé l'Inde. Ce pays affiche aussi une forte croissance économique, moins due aux investissements étrangers qu'à son dynamisme intérieur. C'est la plus grande démocratie du monde, et, à ce titre, elle constitue un point d'ancrage essentiel sur le plan politique pour les politiques d'inspiration occidentale dans une région qui a été trop oubliée de par le passé.

En outre, un certain nombre de crises et de conflits qui couvent sur le continent asiatique sont éclipsés par les événements du Proche et du Moyen-Orient. Or, la détention de l'arme nucléaire par la Corée du Nord a un effet potentiellement aussi dévastateur que la maîtrise de l'atome par

l'Iran. Par ailleurs, les décideurs occidentaux ont tendance à privilégier la lutte contre le terrorisme, oubliant que des conflits pourraient éclater entre de grands États ; ce danger menace tout particulièrement le continent asiatique. À cet égard, les essais nucléaires de la Corée du Nord au mois d'octobre ont représenté un coup de semonce pour l'Allemagne et ses alliés, leur rappelant qu'ils devaient être plus attentifs aux évolutions dans cette région.

La grande coalition n'a toujours pas apporté de réponses conceptuelles à ces questions. La définition d'une stratégie asiatique cohérente s'impose de toute urgence, et entraînera le renoncement à certaines positions.

## ***Un nouvel acteur au Proche-Orient ?***

La guerre du Liban de 2006 a pris le gouvernement allemand par surprise. Bien que le Moyen-Orient ait toujours été une région à laquelle la politique étrangère allemande s'est intéressée, en raison du passé de l'Allemagne et parce que le pays abrite une grande communauté musulmane, il n'a jamais eu le même poids que l'Europe de l'Est ou l'Asie. En 2002, le ministre des Affaires étrangères, Joschka Fischer, n'a pas réussi à réunir un consensus autour de son plan de paix pour le Proche et le Moyen Orient ; depuis lors, la région est considérée par les deux grands partis allemands comme étant minée. L'Allemagne a toujours privilégié la stratégie consistant à rester à équidistance des parties au conflit, à considérer les États-Unis comme un chef de file et à agir dans le cadre de l'Union européenne.

Les éruptions de violence entre le Hezbollah et Israël en juin 2006, qui ont éclaté après l'enlèvement de deux soldats israéliens, ont infléchi l'attitude de l'Allemagne face au conflit israélo-arabe. Pour la première fois de son histoire, le gouvernement allemand, appuyé par les autres pays membres du G8, s'est rangé aux côtés d'Israël en acceptant les trois conditions préalables définies le 13 juillet par le Premier ministre israélien Ehoud Olmert pour mettre fin à la campagne militaire contre le Hezbollah. En outre, après une brève discussion, le gouvernement allemand a accepté d'envoyer des troupes au Liban dans le cadre d'une force multinationale pour mettre en oeuvre la résolution 1701 des Nations unies. Depuis le 4 octobre, plus de mille militaires appartenant à la marine allemande patrouillent le long des côtes libanaises, pour refouler les navires soupçonnés de faire entrer des armes en contrebande au Liban ; le nombre total de militaires allemands sera de deux mille sept cents.

Certaines voix se sont élevées pour critiquer l'engagement allemand, affirmant que le pays avait opté pour la facilité, puisque la contrebande d'armes transite généralement non par la Méditerranée, mais par voie terrestre, et notamment par la Syrie. C'est oublier que le déploiement de forces allemandes au Moyen Orient est d'une certaine façon un tournant pour l'Allemagne compte tenu de son histoire. Cette dernière arrivera-t-elle à récolter les fruits de son engagement sur le plan politique ? On peut en douter. L'UE n'a pour l'instant annoncé aucune initiative de grande envergure pour le Moyen Orient ; le premier semestre 2007 pourrait être l'occasion pour Berlin, qui assumera alors la présidence de l'Union européenne, d'annoncer un tel plan, mais il y a peu de chances

qu'il soit mis en oeuvre. En effet, les autres grandes puissances européennes (France et Grande-Bretagne) connaissent une situation instable sur le plan politique, en raison des élections et des transferts de pouvoir.

# Conclusion

---

Une année après être entré en fonctions, le gouvernement fédéral a déjà infléchi considérablement ses politiques étrangère et de sécurité. Ceci est d'autant plus remarquable qu'une grande partie des membres de la grande coalition étaient responsables de ces domaines dans le gouvernement précédent.

Même si l'on peut noter des évolutions conceptuelles positives dans différents domaines, comme l'OTAN et les relations transatlantiques, celles-ci ne peuvent occulter le fait que certaines politiques essentielles n'ont été que très vaguement formulées, et qu'il n'existe aucune stratégie cohérente. Autre problème : les conditions matérielles ne sont pas réunies pour mettre en oeuvre une politique étrangère et de sécurité forte. On ne peut se contenter de lancer des appels répétés en faveur d'une augmentation du budget de la Défense. La politique étrangère de l'Allemagne est insuffisamment dotée depuis une quinzaine d'années. En 1990, 21,5 % du budget fédéral étaient consacrés aux trois « ministères de politique étrangère » (Affaires étrangères, Défense et Développement) ; ce chiffre est tombé à 12 % en 2006, alors même que les attentes et les demandes auxquelles cette politique étrangère doit répondre ont augmenté.

Le nouveau gouvernement a-t-il le pouvoir de changer tout ceci ? On peut en douter. Les problèmes vont s'aggraver au cours des mois à venir, lorsque la coalition des sociaux-démocrates et des conservateurs s'attaquera aux grandes réformes intérieures. Ce n'est qu'au prix d'immenses efforts et d'importants conflits que des progrès limités ont été faits dans la réforme des systèmes d'assurance maladie et dans la lutte contre le chômage. L'énergie politique mobilisable pour relever les grands défis en dehors des frontières nationales sera donc limitée. Les alliés de l'Allemagne ont déjà noté une disparité entre les magnifiques débuts de la chancelière dans la politique étrangère et l'absence de concrétisation de ses annonces. Les fonctionnaires américains se demandent, face à la politique allemande vis-à-vis de l'OTAN, si la dynamique première de la politique « l'OTAN d'abord » ne s'est pas déjà enlisée dans la coordination routinière au quotidien entre Berlin et Bruxelles. L'idée d'un nouveau concept stratégique pour l'OTAN, annoncé en termes grandiloquents par Angela Merkel début 2006, n'a toujours pas été mise en oeuvre.

La chancelière est la seule à pouvoir éviter l'enlèvement de cette nouvelle dynamique de politique étrangère dans le borbier des discordes intérieures. Ses chances de réussir sont loin d'être excellentes, mais il convient de rappeler qu'Angela Merkel a toujours été sous-estimée par ses critiques, et par certains membres de son parti.