
La politique étrangère allemande : entre polarisation et politisation

Hans Stark
Janvier 2009

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.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne à Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme l'un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

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

**Les "Notes du Cerfa" font l'objet d'un soutien de la
Fondation Robert Bosch.**

Robert Bosch **Stiftung**

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

© Tous droits réservés, Ifri, 2008

ISBN : 978-2-86592-437-0

IFRI

27 rue de la Procession
75740 Paris cedex 15 - France
TEL.: 33 (0)1 40 61 60 00
FAX: 33 (0)1 40 61 60 60
E-Mail: ifri@ifri.org

IFRI-BRUXELLES

Rue Marie-Thérèse, 21
B -1000 Bruxelles - Belgique
TEL.: 32(2) 238 51 10
FAX: 32(2) 238 51 15
E-Mail: info.bruxelles@ifri.org

SITE INTERNET: ifri.org

Sommaire

INTRODUCTION	2
LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE EN CAMPAGNE.....	4
DIVERGENCES DE FOND, CONSENSUS GLOBAL	8
INTÉRÊTS GÉOPOLITIQUES ET LOGIQUES D'APPAREIL.....	14
LES LIMITES DE LA POLITISATION	16
<i>Le Cerfa</i>	17

Introduction

La politique étrangère des démocraties occidentales fait *a priori* l'objet d'un consensus général entre les partis, garantissant l'indispensable continuité de l'action des États sur la scène internationale en cas d'alternance politique. La classe politique allemande n'échappe pas à cette règle. Aucun parti, hormis les groupuscules extrémistes des deux bords, ne remettrait en question les principes multilatéralistes ou la volonté d'auto-ancrage institutionnaliste de l'Allemagne, pas plus que l'appartenance à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), l'intégration européenne, l'amitié franco-allemande, le partenariat transatlantique ou la coopération avec la Russie. Toutefois, si personne ne s'aventurerait à lancer des discussions inutiles et contre-productives portant sur les grands axes de la politique étrangère et de sécurité allemande, cette dernière, ne serait-ce que parce qu'elle est soumise à un contrôle parlementaire strict, a toujours fait l'objet d'un débat outre-Rhin.

Rappelons ainsi que le Parti social-démocrate (Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD) s'est montré très critique à l'égard de la politique d'intégration à l'Ouest du chancelier Adenauer. Il fallut attendre le fameux congrès de Bad Godesberg en novembre 1959 pour voir le SPD accepter enfin les réalités géopolitiques de l'après-guerre. C'est d'ailleurs avec la même obstination que l'Union chrétienne-démocrate (Christlich Demokratische Union Deutschlands, CDU) s'efforcera entre 1969 et 1982 d'empêcher la réalisation de l'Ostpolitik de Willy Brandt et d'Helmut Schmidt qui impliquait *de facto* la reconnaissance de la RDA et la « perte » des territoires allemands situés à l'est de l'Oder-Neiße. Dans les années 1980, c'est encore le SPD, secondé par les Verts, qui s'oppose à la politique étrangère du gouvernement Kohl dans l'affaire des euromissiles et de la double décision de l'OTAN. Durant les années 1990, les divergences entre la CDU et le SPD au sujet de la politique étrangère s'apaiseront, sans s'estomper totalement pour autant. Le gouvernement chrétien-démocrate intensifie les relations entre l'Allemagne unie et les pays de l'Est, en se faisant notamment l'avocat de leur intégration dans l'Union européenne (UE) et l'OTAN, et il s'efforce de nouer des relations étroites avec la Russie de Boris Eltsine, une orientation évidemment approuvée par l'opposition sociale-démocrate. Cette dernière soutient

Hans Stark est secrétaire général du Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) à l'Ifri et maître de conférences à l'Université Paris III-Sorbonne nouvelle.

d'autre part la politique d'approfondissement communautaire du chancelier Kohl. Les traités de Maastricht et d'Amsterdam seront ainsi ratifiés par une large majorité dans les deux chambres, reflétant l'existence d'un large consensus au sujet de l'intégration européenne. Des divergences subsistent en revanche quant à l'interprétation du rôle de l'Allemagne sur la scène internationale, la gauche étant favorable à une Allemagne « puissance civile », la droite à une Allemagne « normale », dont les forces militaires participent pleinement aux opérations internationales de maintien, voire de rétablissement de la paix. Ce dernier point d'achoppement disparaîtra définitivement après l'arrivée au pouvoir de Gerhard Schröder qui donnera son accord à l'envoi de la Bundeswehr au Kosovo, en Macédoine et en Afghanistan.

L'achèvement du processus de normalisation de la politique étrangère allemande sous Gerhard Schröder aurait pu constituer le point d'orgue du rapprochement entre la CDU et le SPD en matière de politique étrangère. Sous Konrad Adenauer, l'Allemagne fédérale est réarmée et admise au sein de l'OTAN. Sous Gerhard Schröder, l'Allemagne participe pour la première fois de son histoire à une opération militaire sous les auspices de l'OTAN. Pourtant, rarement la politique étrangère d'un chancelier allemand avait suscité autant de critiques et de désapprobation au sein de l'opposition que celle de Gerhard Schröder, critiques formulées à l'époque en particulier par la future chancelière, Angela Merkel. Or ce point est d'autant plus important que Frank-Walter Steinmeier – qui fut jadis le plus proche collaborateur de Schröder et qui est actuellement vice-chancelier et ministre des Affaires étrangères dans le gouvernement Merkel – est le candidat du SPD à la chancellerie en septembre 2009.

La politique étrangère en campagne

Les contraintes qui pèsent sur la CDU et le SPD au sein de la grande coalition qui dirige l'Allemagne depuis novembre 2005 ne sont guère propices à l'organisation de débats politiques contradictoires. Comment critiquer en effet le bilan politique d'un gouvernement dont on fait partie et dont on doit défendre et assumer les choix et les orientations ? Comment remettre en question l'autorité et la compétence politique d'un ministre ou d'un chancelier avec lequel on travaille quotidiennement ? Les portefeuilles ministériels ayant été équitablement repartis entre la droite et la gauche, aucun des thèmes « classiques » d'une campagne électorale normale ne se prête à la controverse. Si la sécurité intérieure laisse à désirer, à qui la faute ? Au ministre de l'Intérieur (Wolfgang Schäuble [CDU]) ou à la ministre de la Justice (Brigitte Zypries [SPD]) ? Qui doit assumer la responsabilité du ralentissement de la conjoncture économique, Michael Glos (Économie [Union chrétienne-sociale/ Christlich Soziale Union, CSU]) ou le ministre des Finances, Peer Steinbrück (SPD) ? La baisse du chômage fut-elle l'œuvre des ministres du Travail, Franz Müntefering, puis Olaf Scholz (SPD) qui avaient concocté le fameux Agenda 2010 sous Gerhard Schröder, ou est-elle due aux talents d'Angela Merkel ? Faute de pouvoir départager les bons et les mauvais points entre les deux partis de la grande coalition, tout porte donc à croire que la politique étrangère occupera une place de tout premier choix dans les débats de la campagne électorale à venir.

Angela Merkel, avant même de devenir chancelière, avait clairement manifesté le désir de faire de la politique étrangère son domaine de prédilection. *A priori*, cette revendication n'avait rien de révolutionnaire, aucun des chefs de gouvernement allemands n'ayant encore renoncé à exercer son influence sur la politique étrangère. Cette dernière n'est en revanche en aucune façon le domaine réservé des chanceliers, mais plutôt un domaine partagé entre la chancellerie et le ministère des Affaires étrangères (Auswärtiges Amt), la balance penchant du côté de celui qui savait le mieux faire preuve d'autorité sur le plan international. Ce processus de clarification des compétences a d'ailleurs toujours duré un certain temps. Ainsi, Helmut Kohl et Gerhard Schröder n'ont réellement réussi à peser sur la politique étrangère de

leur pays qu'à partir de leur deuxième mandat respectif¹. Or Angela Merkel n'a jamais semblé vouloir respecter ce « temps d'attente » avant de ravir la vedette à son ministre des Affaires étrangères. C'est bien au contraire dès la formation de la grande coalition que la chancelière Merkel procède à une inflexion de la politique étrangère et de sécurité de l'Allemagne, inflexion finalement toute logique compte tenu du fait qu'elle avait fortement critiqué la politique étrangère de son prédécesseur lorsqu'elle était encore dans l'opposition.

Avant 2005, les responsables de la CDU-CSU, et tout particulièrement Angela Merkel, avaient en effet contesté les choix et les orientations de l'action internationale du gouvernement Schröder, et ce, dans presque tous les domaines – en particulier en ce qui concerne les relations germano-américaines, les rapports avec la Russie et la Chine, la construction européenne, les relations franco-allemandes, le soutien à l'adhésion de la Turquie à l'UE ou la candidature de l'Allemagne pour un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies. Ils ont notamment reproché au gouvernement Schröder d'avoir renié les « valeurs fondamentales » de la politique étrangère allemande, en acceptant de mettre vis-à-vis de Moscou et de Pékin la défense des droits de l'homme et de la liberté d'expression en arrière-plan pour ne pas nuire aux intérêts commerciaux d'une Allemagne jugée à la fois trop dépendante des importations d'hydrocarbures en provenance de la Russie et trop soucieuse de maintenir ses parts de marché en Russie et en Chine. Ils ont également reproché au gouvernement Schröder d'avoir contribué à la division des Européens au lendemain de l'intervention américaine en Irak. La constitution d'un « axe » franco-germano-russe n'aurait pas seulement irrité les Américains, mais également contribué à exacerber l'atlantisme traditionnel des nouveaux pays membres de l'Union. Par conséquent, la division entre les Vingt-Cinq, rendue évidente par la « lettre des Huit² », aurait été accentuée, sinon même provoquée par le gouvernement fédéral qui, au lieu de s'en tenir à sa position d'équidistance traditionnelle entre Paris et Washington, aurait épousé la stratégie française de « contre-pouvoir » européen. Dans l'affaire irakienne, en 2002 et 2003, Angela Merkel avait affiché son soutien à l'Administration Bush, n'hésitant pas de se rendre à Washington pour critiquer publiquement la position allemande.

¹ Des exceptions existent évidemment. Konrad Adenauer et Willy Brandt avaient d'emblée dominé la politique étrangère, le premier, parce qu'il assumait la double charge de chancelier et de ministre des Affaires étrangères entre 1951 et 1955, le second, parce qu'il a su profiter de son passage à l'Auswärtiges Amt entre 1966 et 1969 avant de devenir chancelier. En revanche, les chanceliers Erhard et Kiesinger se sont totalement effacés derrière leurs ministres des Affaires étrangères.

² Le 30 janvier 2003, les dirigeants de huit pays d'Europe appellent à l'unité avec les États-Unis sur la crise irakienne. Les signataires de cette lettre publiée sous le titre « L'Europe et les États-Unis doivent rester unis » sont : José Maria Aznar (Espagne), José Manuel Barroso (Portugal), Silvio Berlusconi (Italie), Tony Blair (Royaume-Uni), Vaclav Havel (République tchèque), Peter Medgyessy (Hongrie), Leszek Miller (Pologne), Anders Fogh Rasmussen (Danemark).

Arrivée au pouvoir, la chancelière a donc d'emblée accordé la priorité à l'amélioration du lien transatlantique et au rétablissement de la relation privilégiée qui existait jadis entre les États-Unis et l'Allemagne. Parallèlement, compte tenu du lien entre l'OTAN et la redéfinition des relations transatlantiques, Angela Merkel avait affirmé le principe de « Nato first », mettant ainsi un terme au débat interallemand sur la prééminence entre l'OTAN et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) par rapport à la politique de sécurité européenne. Cette politique de réajustement est allée de pair avec une remise en question de tout « axe » incluant la Russie ou tout contreponds vis-à-vis des États-Unis – sans pour autant revenir sur le caractère étroit des relations franco-allemandes auquel la CDU est très attachée, mais qui avait perdu de son intérêt stratégique, aux yeux de Berlin, au lendemain du *non* français au Traité constitutionnel. Quant aux relations germano-russes et germano-chinoises proprement dites, si personne, au sein de la CDU-CSU, n'a douté de l'importance d'un lien étroit avec Moscou et Pékin, il a été jugé inacceptable que le gouvernement allemand passe sous silence de façon systématique la violation de l'État de droit et des droits de l'homme à des fins de politique commerciale.

Le retrait de la scène politique de Gerhard Schröder et de Joschka Fischer a évidemment eu pour effet de mettre un terme aux querelles les plus vives opposant depuis la crise irakienne chrétiens-démocrates et sociaux-démocrates quant à l'orientation de la politique étrangère allemande. Mais les divergences de fond ne se sont pas totalement estompées après la formation de la grande coalition en 2005. Ceci s'explique sans doute en partie par le fait que, dès son arrivée au pouvoir, Angela Merkel a montré un goût prononcé pour les questions internationales et une connaissance des dossiers unanimement reconnue, ce qui n'a pas manqué de raviver la concurrence entre la chancellerie et l'*Auswärtiges Amt*, qui a toujours existé, fût-ce à des degrés divers. Cette concurrence a été tout naturellement accentuée par le fait qu'au moment des négociations aboutissant à la formation de la grande coalition, en octobre 2005, le portefeuille du ministère des Affaires étrangères a été confié, à la demande d'un Gerhard Schröder déjà sur le départ, à un dirigeant social-démocrate. Une fois de plus, l'*Auswärtiges Amt* a donc échappé à la CDU qui n'a plus compté de ministre des Affaires étrangères dans ses rangs depuis 1966 !

Le SPD, quant à lui, n'a occupé le portefeuille des Affaires étrangères que pendant trois ans depuis la création de la République fédérale d'Allemagne (RFA), à savoir entre 1966 et 1969³. Il s'est donc félicité de voir revenir un des siens à la tête de l'*Auswärtiges Amt*. Le choix du futur ministre, Frank-Walter Steinmeier, a *de facto* été imposé par le chancelier sortant dont il a été le bras droit depuis 1993. D'abord

³ En faisant abstraction bien entendu du cas d'Helmut Schmidt qui, après la démission des ministres libéraux de son gouvernement, avait brièvement cumulé les fonctions de chancelier et de ministre des Affaires étrangères pendant deux semaines en automne 1982.

chef de cabinet de ce dernier à Hanovre, dans le land de Basse-Saxe, Steinmeier suivra Schröder ensuite en tant que chef de la chancellerie à Berlin après sa victoire en 1998 et deviendra alors son plus proche collaborateur. La démission de Franz Müntefering du gouvernement de la grande coalition, fin 2007, a eu pour conséquence une progression inévitable de Frank-Walter Steinmeier au sein de la hiérarchie gouvernementale : il est devenu vice-chancelier le 21 novembre 2007. Son ascension fulgurante et sa popularité dans les sondages⁴ tranchaient avec la lente descente aux enfers du malheureux ex-président du SPD, Kurt Beck. C'est sans surprise et somme toute naturellement que, le 7 septembre 2008, les ténors de ce parti ont choisi le chef de l'Auswärtiges Amt en tant que candidat à la chancellerie en vue des élections législatives de septembre 2009. L'Allemagne se trouve donc face à une situation sans précédent depuis 1969, même si le Berlin s'y attendait depuis des mois, à savoir un affrontement entre le chancelier et le vice-chancelier aux prochaines élections législatives.

⁴ Cette popularité doit être relativisée, car les ministres des Affaires étrangères allemands ont toujours été en tête de liste des hommes politiques les plus populaires outre-Rhin, profitant énormément de l'aura du « grand large » et échappant donc automatiquement aux risques auxquels s'exposent les responsables politiques qui sont obligés de demander des sacrifices à leurs concitoyens, tels les ministres des Finances, de la Santé ou du Travail, généralement assez impopulaires.

Divergences de fond, consensus global

Si des divergences opposant la CDU et le SPD au sujet de la politique étrangère de l'Allemagne persistent, celles-ci doivent beaucoup au contexte électoral et à l'esprit schröderien qui nourrit, comme le présume, à tort ou à raison, la CDU, l'action de l'Auswärtiges Amt. Si la chancelière critique la politique étrangère de son prédécesseur, jugée trop pragmatique, trop prompte à sacrifier les valeurs allemandes sur l'autel des intérêts commerciaux, elle vise non seulement Gerhard Schröder, mais aussi son ex-conseiller principal, l'actuel ministre des Affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier. Ce dernier, quant à lui, ne cesse de dénoncer la rhétorique humanitariste de la chancelière, jugée à la fois naïve et populiste. Les désaccords récurrents entre Angela Merkel et Frank-Walter Steinmeier font périodiquement irruption dans le débat politique allemand, laissant planer un doute sur la solidité du consensus qui semble régner outre-Rhin en matière de politique étrangère. Surtout, ils tendent à empoisonner le climat politique au sein de la grande coalition et à accentuer les divergences entre le SPD et la CDU.

Ainsi, en novembre 2007, une visite *a priori* anodine du dalaï-lama à Berlin a provoqué de vives tensions au gouvernement après que la Chine a fait part de son irritation et annulé plusieurs entretiens à très haut niveau entre responsables allemands et chinois. Ce n'est pas tant la visite elle-même du dalaï-lama qui était à l'origine de cette crise, mais le fait qu'il ait été reçu par Angela Merkel à la chancellerie, devant la presse, comme s'il s'agissait d'un chef de gouvernement. Frank-Walter Steinmeier l'a aussitôt accusée d'instrumentaliser la question des droits de l'homme pour améliorer sa cote de popularité, sans se soucier de l'impact de son attitude sur les relations sino-allemandes. Gerhard Schröder a lui aussi jugé utile d'ajouter récemment un commentaire en rappelant que la chancelière était originaire de la République démocratique allemande (RDA) et que ceci expliquerait sans doute le côté émotionnel de son action diplomatique. Ces charges n'avaient évidemment pas laissé indifférents les responsables de la CDU. Angela Merkel avait ainsi insisté sur le fait que c'était à elle de déterminer son agenda et le lieu où elle comptait recevoir ses invités, alors que Wolfgang Schäuble, plus incisif, estimait que la Chine ne pouvait s'offusquer des gestes

envers le dalaï-lama que parce qu'elle avait affaire à des partenaires aussi attentionnés à son égard que Frank-Walter Steinmeier⁵.

Cette querelle, à première vue anecdotique, révèle des divergences profondes – en dépit de l'importance que les ténors de la CDU et du SPD attachent tous à la relation sino-allemande. Frank-Walter Steinmeier a estimé que la politique chinoise de la chancelière, jugée à la fois naïve et égoïste, sacrifierait l'influence en Chine de l'Allemagne et lui ferait perdre des marchés au profit de ses concurrents européens (telle la France de Nicolas Sarkozy). Le ministre allemand des Affaires étrangères ne néglige pas l'importance des droits de l'homme, mais estime que leur respect ne peut progresser qu'en évitant de brusquer et d'humilier les responsables chinois. Or, du point de vue des dirigeants chrétiens-démocrates, cette attitude est la traduction d'une politique volontairement opportuniste, qui a toujours privilégié le contact avec les autorités politiques aux dépens d'un soutien public aux dissidents et à l'opposition. Qu'il s'agisse des rapports avec l'URSS d'hier ou avec la Chine d'aujourd'hui, la politique étrangère du SPD aurait toujours fait la part belle aux acteurs totalitaires, quitte à trahir, si nécessaire, les représentants de l'opposition démocratique⁶.

Au-delà des divergences politiques, l'affaire chinoise reflète la volonté d'Angela Merkel de déterminer l'orientation générale de la politique étrangère de l'Allemagne, ce qui ne peut que réduire la marge de manœuvre de son ministre des Affaires étrangères. Là encore, des précédents existent. Pour Helmut Schmidt, la politique étrangère était de facto le domaine réservé du chancelier. Klaus Kinkel (Parti libéral démocratique [Freie Demokratische Partei, FDP]) n'est jamais sorti de l'ombre d'Helmut Kohl et Joschka Fischer (les Verts) a fini par s'effacer devant Gerhard Schröder durant le deuxième mandat de ce dernier. Or, à la différence de ces deux anciens ministres, Frank-Walter Steinmeier n'est pas le représentant d'un petit parti d'appoint, mais le candidat à la chancellerie d'un SPD qui se veut toujours un parti de rassemblement et qui estime devoir être traité sur un pied de stricte égalité par la CDU, même si les sondages ne lui sont pas favorables. Or, le partage du travail en matière de politique étrangère se fait au profit de la chancelière, comme en témoignaient les tensions apparues entre Angela Merkel et Frank-Walter Steinmeier lors de la 62^e session de l'Assemblée générale des Nations unies. La chancelière y a abordé des thèmes très populaires outre-Rhin – la lutte contre le réchauffement climatique, la réforme du système onusien et le maintien de la paix dans le monde –, laissant à son ministre les dossiers techniques – l'avenir du groupe de contact au Kosovo, le dossier nucléaire iranien et le rôle du Quartet pour la paix au Moyen-Orient (États-Unis, Russie, Organisation des Nations unies [ONU] et UE). Ce partage des rôles, imposé par Angela Merkel, est très critiqué par le SPD qui lui reproche de saboter l'action de Frank-Walter Steinmeier, partisan d'une « diplomatie discrète », en

⁵ « Merkel rügt Steinmeier », *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 22 novembre 2007.

⁶ « Zwei Konzepte deutscher China-Politik », *FAZ*, 23 novembre 2007.

priviliégiant systématiquement l'effet médiatique⁷. La chancellerie rejette évidemment cette critique et accuse son ministre de se livrer à des attaques gratuites à des fins de politique intérieure⁸.

Ces divergences de fond, qui ont éclaté au grand jour au lendemain de la visite du dalaï-lama à Berlin, se manifestent dans presque tous les grands domaines de la politique étrangère allemande. Face aux enjeux du Proche Orient, tous les responsables jugent indispensable que l'Allemagne soutienne le maintien du dialogue israélo-arabe et contribue à la poursuite des pourparlers de paix⁹. Cependant, la chancelière accorde la priorité aux relations germano-israéliennes qui bénéficient en effet d'un rapprochement sans précédent entre Berlin et Tel-Aviv. Le ministre des Affaires étrangères, quant à lui, s'est rapproché de Damas, comme en témoigne sa visite en Syrie fin 2006 et l'accueil chaleureux qu'il a réservé à son homologue syrien, de passage à Berlin en janvier 2008. Angela Merkel avait refusé de rencontrer les autorités syriennes, tant que ces dernières n'établiraient pas de relations diplomatiques avec le Liban. Favorable à une position de grande fermeté face à l'Iran, Angela Merkel s'oppose aussi à des discussions directes avec les représentants du régime de Mahmoud Ahmadinejad. Frank-Walter Steinmeier cherche au contraire le contact non seulement avec Damas, mais aussi avec Téhéran, sans condition préalable, ce qui lui vaut des critiques acerbes de la part des responsables chrétiens-démocrates¹⁰. Aussi, tout comme elle a critiqué la rencontre entre Frank-Walter Steinmeier et son homologue syrien, Walid Al-Muallem, la chancelière s'est offusquée de la rencontre entre Steinmeier et son homologue cubain, Perez Roque, à New York, en marge de la 63^e session de l'Assemblée générale des Nations unies¹¹. À chaque fois, c'est la question du respect des droits de l'homme qui est au cœur du débat. La CDU justifie son attitude à l'égard de Cuba, de la Syrie et de l'Iran en insistant sur la violation des droits de l'homme dans ces trois États et sur la politique anti-israélienne de Damas et de Téhéran, tandis que le SPD estime que seul un dialogue soutenu avec eux les amènera, à terme, à s'ouvrir sur le monde occidental. Des divergences se manifestent aussi concernant la Turquie et sa candidature d'adhésion à l'UE. Comme l'ancien chancelier, Frank-Walter Steinmeier est favorable à l'intégration de ce pays dans l'Union européenne qui joue, de son point de vue, un rôle d'intermédiaire indispensable entre l'Occident et l'Islam. Le ministre des Affaires étrangères se prononce donc pour une intensification des négociations en cours, tout comme le

⁷ « Der Dalaï Lama und die Kittelschürzen », *Süddeutsche Zeitung (SZ)*, 22 novembre 2007.

⁸ « Union rügt Steinmeier », *Die Zeit*, 26 novembre 2007.

⁹ Voir Isabel Schäfer, « La politique proche-orientale de la grande coalition », Note du Cerfa, n°51, janvier 2008, *Ifri.org*.

¹⁰ Voir « Selbstbewusster Nebendarsteller. Steinmeier, Merkel und Nahost », *FAZ*, 24 novembre 2007 et « Merkel über Steinmeier verstimmt. Syrischer Aussenminister zu Gast im AA », *FAZ*, 18 janvier 2008.

¹¹ « Kanzleramt kritisiert Steinmeier wegen Treffens mit kubanischem Aussenminister », *Der Spiegel*, n° 40, 2008, 27 septembre 2008.

SPD. La CDU, au contraire, s'oppose vivement à l'idée même d'une intégration européenne de la Turquie, quelle que soit l'issue des négociations en cours, et propose un « partenariat privilégié », une alternative qu'Ankara rejette pour l'instant¹².

Des divergences persistent également entre Angela Merkel et Frank-Walter Steinmeier quant à la nature, l'évolution et l'intensité des rapports germano-russes. De prime abord, aucun État européen ne noue des relations aussi étroites avec Moscou que l'Allemagne, et ce, depuis le tout début des années 1990, voire peut-être même depuis l'Ostpolitik. Il s'agit donc d'une constante de la politique étrangère allemande, qui se traduit également par l'insistance avec laquelle Berlin se fait l'avocat d'un nouvel accord de partenariat entre l'UE et la Russie, afin de garantir la sécurité des approvisionnements énergétiques, et notamment du gaz. Un arrêt des livraisons russes aurait des conséquences considérables pour l'économie allemande, comme en témoigne la crise du début de l'année. Cette dépendance allemande à l'égard du Kremlin n'est pas étrangère à l'intensification de la coopération énergétique germano-russe, symbolisée par l'accord entre les deux pays sur la construction d'un gazoduc sous la Baltique. Certains, notamment en Pologne, vont jusqu'à penser que l'hostilité de l'Allemagne à l'égard de l'adhésion ukrainienne et géorgienne à l'OTAN et la critique du projet américain de déploiement d'un bouclier antimissile en Pologne et en République tchèque découlent plus de cette dépendance énergétique que de la crainte d'assister à une relance de la course aux armements. Ceci paraît toutefois exagéré, les dirigeants comme les experts allemands partageant dans l'ensemble l'avis selon lequel, indépendamment de la donne énergétique, aucun des grands enjeux géopolitiques du moment – qu'il s'agisse du dossier nucléaire iranien, de la lutte antiterroriste en Afghanistan, de la stabilisation du Kosovo ou de la question nord-coréenne – ne peut être réglé en l'absence d'un accord avec la Russie. Toutefois, bien qu'attachés à l'acquis du partenariat germano-russe, Angela Merkel et Frank-Walter Steinmeier sont loin de faire la même analyse des réalités russes. Dès le printemps 2007, la chancelière s'attend à une détérioration des relations euro-russes et à une radicalisation du discours du Kremlin. Elle semble prête à accepter cette fatalité, sans pour autant chercher à amadouer Moscou moyennant des concessions supplémentaires, alors que son ministre, dont les contacts avec l'opposition russe sont restés discrets, conseille une démarche prudente, évitant de brusquer les interlocuteurs du Kremlin. Sur le plan de la défense des droits de l'homme, Angela Merkel se montre aussi ferme à l'égard de la Russie que de la Chine, engageant publiquement, à Moscou, le dialogue avec l'opposition, les représentants la société civile et les organisations non gouvernementales (ONG) russes. Selon elle, la dépendance européenne sur le plan énergétique est proportionnelle à la celle de la Russie à l'égard des investissements financiers occidentaux, du marché européen et des

¹² « Berlin und die Türkei. Diametrale Auffassungen in der Koalition », *FAZ*, 26 juin 2008.

échanges technologiques. La dépendance énergétique allemande à l'égard de la Russie ne constitue donc pas une menace pour l'économie de la République fédérale, ce qui assure une certaine marge de manœuvre face à Moscou. Si Angela Merkel s'est opposée à l'adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine au Plan d'action pour l'adhésion (Membership Action Plan, MAP) de l'Alliance, lors du sommet de Bucarest, ce n'est donc pas pour plaire à Moscou, mais pour éviter de miner le consensus et de fragiliser les structures internes de l'OTAN avec l'entrée, à terme, de deux États dont la société est très divisée à propos du bien-fondé de la candidature de leur pays, dont les frontières sont contestées et dont la transition vers la démocratie n'est pas achevée¹³.

Lors de la crise géorgienne, en août 2008, la chancellerie et l'Auswärtiges Amt ont pris a priori des positions identiques, soulignant que la Géorgie portait une part de responsabilité non négligeable, tout en stigmatisant la réaction russe, jugée disproportionnée, et en critiquant la reconnaissance hâtive de l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud par le Kremlin¹⁴. En même temps Frank-Walter Steinmeier n'a cessé de mettre en garde ceux de ses partenaires qui ont brandi la menace de sanctions et évoqué la possibilité d'une « réponse musclée » à l'échelle de l'OTAN. Il n'a pas non plus approuvé le projet polono-suédois d'un partenariat entre l'UE et l'Est européen si ce dernier n'inclut pas la Russie. Enfin, il s'est dit choqué de l'approche choisie par une partie de la presse, qui a annoncé un peu rapidement le retour de la « guerre froide », et a au contraire insisté sur la nécessité de poursuivre le dialogue avec Moscou, y compris au sein de l'OTAN¹⁵. Après s'être rendu dans le Caucase au début de l'été pour tenter de relancer le dialogue entre Russes, Géorgiens, Abkhazes et Ossètes, le ministre des Affaires étrangères s'est montré très préoccupé par les conséquences géopolitiques de cette crise et s'est efforcé de sauver l'essentiel de l'acquis du partenariat germano-russe et euro-russe. Cette attitude, qui s'inscrit parfaitement dans la tradition de la politique allemande envers la Russie, traduit une position qui peut aussi être qualifiée de pro-russe au sein du SPD – plusieurs des responsables de ce parti ont exprimé leur « compréhension » face à l'attitude russe vis-à-vis de la Géorgie. Gerhard Schröder a qualifié le président Saakachvili de « hasardeur », le tenant pour seul responsable de la guerre du mois d'août 2008¹⁶. Peter Struck, l'ancien ministre de la Défense, avait même plaidé pour que Berlin adopte une attitude d'équidistance entre Moscou et Washington – une position prise, il est vrai, avant la crise géorgienne. Martin Schulz, tête de file des sociaux-démocrates au Parlement européen, a rappelé que l'Ossétie du Sud ne devait son intégration dans l'État géorgien qu'à la seule volonté de Staline – une remarque qui n'est pas sans rappeler le fait que ce dernier fut aussi à l'origine de

¹³ « Nur Steinmeier fürchtet einen neuen kalten Krieg », *FAZ*, 28 août 2008.

¹⁴ Voir « Merkel kritisiert russisches Vorgehen in Georgien », *SZ*, 15 août 2008, et « Gespräch mit Steinmeier : Russland überzieht », *SZ*, 27 août 2008.

¹⁵ « Steinmeier : Gesprächsfaden nicht abreißen lassen », *Bundesregierung.de*, 28 août 2008.

¹⁶ « Schröder gibt Saakaschwili die Schuld », *Der Spiegel*, 16 août 2008.

l'incorporation des États baltes dans l'URSS. Erhard Eppler, une des éminences grises du SPD, a fait le rapprochement entre la volonté d'indépendance des Ossètes et des Abkhazes, d'un côté, et celle des Kosovars, de l'autre, et a approuvé l'intervention militaire russe dans les deux États sécessionnistes. Enfin, selon Egon Bahr, l'architecte de l'Ostpolitik de Willy Brandt, la réaction des Russes s'explique avant tout par leur hostilité à l'égard du bouclier antimissile, réaction qui ferait d'ailleurs suite à une agression émanant de l'armée géorgienne¹⁷. Loin de refléter la politique officielle de Frank-Walter Steinmeier qui a défendu le principe du respect de l'intégrité territoriale géorgienne, ces différentes interventions des ténors du SPD n'ont en tout cas pas d'équivalent au sein de la CDU, même si les responsables chrétiens-démocrates, pourtant très critiques à l'égard de la politique géorgienne de Moscou, insistent eux aussi sur la nécessité de maintenir le dialogue avec la Russie¹⁸.

¹⁷ « Von Martin Schulz bis Egon Bahr : Russlands Freunde in der SPD », *FAZ*, 28 août 2008.

¹⁸ Voir les entretiens avec Andreas Schockenhoff, « Russland hat ein Signal gesendet », *SZ*, 14 août 2008, et avec Eckard von Klaeden, « Bei Russland weiter auf die Erfüllung der Bedingungen drängen », *Deutschlandfunk*, 11 novembre 2008.

Intérêts géopolitiques et logiques d'appareil

L'affaire géorgienne souligne que les divergences, importantes ou marginales, sur les grandes questions internationales ne se limitent pas au face-à-face entre Angela Merkel et Frank-Walter Steinmeier. Les deux partis de la grande coalition ont tendance à relayer le débat entre leurs chefs de file et surtout à amplifier les divergences qui peuvent se manifester entre les deux camps, même lorsque celles-ci s'avèrent minimes. En témoigne le débat sur la création d'une armée européenne. Angela Merkel s'y est déclarée favorable¹⁹, tout comme Frank-Walter Steinmeier²⁰. Le SPD a même jugé utile de publier en mars 2007 un document interne, relatif aux modalités et aux objectifs d'une armée européenne qui intégrerait, à terme, les armées nationales des États membres de l'Union européenne²¹. Or ce document, consacré à une question à laquelle les deux grands partis accordent une très grande importance, n'a suscité aucune discussion entre le SPD et la CDU. Le débat allemand sur l'introduction d'une armée européenne et donc sur un renforcement de la politique européenne de sécurité et de défense semble être au point mort.

Le rapport intitulé « Une stratégie envers l'Asie²² », publié par la CDU en novembre 2007, n'a pas non plus suscité de débat entre les deux partis du gouvernement. Le parti y plaide pour une extension des relations entre l'Allemagne et ses partenaires asiatiques, au profit notamment de l'Inde, de Singapour et de la Corée du Sud, trois pays que Berlin aurait négligés ces dernières années au profit d'une relation exclusive avec la Chine. Ce document, qui préconise une prise en considération accrue des nouvelles puissances asiatiques et exprime de réelles inquiétudes quant à l'évolution politique de la Chine et à la dépendance économique allemande à l'égard de cette dernière, aurait sans doute mérité un échange approfondi entre responsables politiques et experts. Or il n'en fut rien et personne ne saurait dire s'il a eu une quelconque influence sur la politique étrangère de l'Allemagne. Le SPD est pourtant parfaitement conscient des conséquences négatives de

¹⁹ « Merkel will Europa-Armee aufbauen », *FAZ*, 23 novembre 2007.

²⁰ « Steinmeier fordert eine europäische Armee », *Der Tagesspiegel*, 6 mai 2008

²¹ Voir « Positionspapier : auf dem Weg zu einer europäischen Armee », <www.europa-digital.de/aktuell/dossier/esvp/bartels.shtml>, 27 mars 2007.

²² « Asien als strategische Herausforderung und Chance für Deutschland und Europa », 23 octobre 2007, *Cducsu.de*.

l'absence d'un partenariat entre l'Allemagne et l'Inde en particulier, comme en témoigne sa réaction à l'accueil plutôt froid réservé à Frank-Walter Steinmeier par ses hôtes indiens lors de sa visite en Inde en novembre 2008 (avant la vague d'attentats)²³.

Un autre rapport émanant du Parlement allemand a en revanche fait grand bruit outre-Rhin, mais le résultat obtenu n'est guère plus probant, bien au contraire. Le 6 mai 2008, le groupe parlementaire de la CDU-CSU a publié un document intitulé « Une stratégie de sécurité pour l'Allemagne²⁴ ». Les parlementaires chrétiens-démocrates y proposent la création d'un Conseil de sécurité national, calqué sur le modèle américain du National Security Council (NSC), qui devrait prendre la relève de l'actuel Conseil de sécurité fédéral (Bundes-sicherheitsrat), composé de la chancière, des ministres de la Défense, des Affaires étrangères, de l'Intérieur et de l'Économie, ainsi que du chef de la chancellerie. Ce conseil n'a qu'une fonction informelle et des compétences réduites. Le NSC à l'allemande devrait servir de centre d'analyse, de coordination et de décision, impliquant l'État fédéral et les responsables des länder. Il serait chargé de la prévention et de la gestion civilo-militaire des crises et, surtout, du pilotage des missions de la Bundeswehr non seulement à l'étranger, mais aussi en Allemagne, en cas de catastrophe dépassant les moyens de réaction des länder (qui sont responsables des services de police).

Ce document a provoqué un tollé au sein de la coalition, dû au refus du SPD de soutenir ce projet. Les sociaux-démocrates sont depuis longtemps hostiles à l'emploi de la Bundeswehr « à l'intérieur », une mesure qui entraînerait selon eux une militarisation des rapports sociaux en Allemagne. Ils rejettent tout aussi fermement l'idée selon laquelle un NSC allemand pourrait piloter les missions de la Bundeswehr à l'étranger. Cette responsabilité relève du ministre de la Défense, sous le contrôle étroit du Parlement. Or, la réforme proposée par la CDU-CSU risquerait, selon le SPD, de priver le Bundestag de son droit constitutionnel de décider de l'emploi de l'armée à l'étranger²⁵. En outre, la naissance d'un conseil de sécurité, chargé de la gestion des crises, enlèverait au ministre des Affaires étrangères l'essentiel de ses compétences – au profit d'Angela Merkel qui l'a approuvée. Le projet chrétien-démocrate aurait fait de la chancellerie le centre névralgique de la politique étrangère²⁶. Cette perspective était inacceptable aux yeux des sociaux-démocrates qui ont mis 36 ans pour retrouver le chemin du prestigieux Auswärtige Amt, un délai sans doute trop long pour accepter de voir les compétences de celui-ci se réduire comme peau de chagrin au profit de l'adversaire politique. Mort-née, la proposition des parlementaires chrétiens-démocrates a donc fait long feu.

²³ « Steinmeiers Indien-Reise. Der Fünf-Zeilen Besuch », *FAZ*, 22 novembre 2008.

²⁴ « Eine Sicherheitsstrategie für Deutschland ». Beschluss der CDU/CSU-Bundestagsfraktion für Deutschland vom 6. Mai 2008 », *Cducusu.de*.

²⁵ Voir l'analyse de l'ancien ministre de la Défense, Peter Struck (SPD), « Deutschland ist kein Notstandsgebiet », *FAZ*, 9 mai 2008.

²⁶ « Die Koalition streitet über nationalen Sicherheitsrat », *FAZ*, 6 mai 2008.

Les limites de la politisation

Si la politique étrangère d'un État ne se prête pas réellement à la politisation, force est de constater que l'Allemagne commence à échapper à cette règle. Cependant cette situation est due à des circonstances particulières : une coalition hétérogène dont les deux partis se « partagent » le domaine de la politique étrangère et de sécurité, un paysage politique entré en campagne électorale et un affrontement entre une chancelière sortante et un candidat à la chancellerie qui est en même temps un ministre en exercice, les deux étant de surcroît les principaux représentants de la politique étrangère. Que cette dernière subisse de plein fouet l'antagonisme droite/ gauche n'est donc pas une surprise. Une fois les élections passées, cette polarisation s'estompera, même si la grande coalition est reconduite dans ses fonctions. De plus, malgré l'apparition, au cours de ces derniers mois, de très nombreux points de désaccord entre eux, Angela Merkel et Frank-Walter Steinmeier partagent la même vision des axes majeurs de la politique étrangère allemande. La proximité de leurs opinions quant à l'affaire géorgienne ou à la question de l'élargissement de l'OTAN en témoigne. Par conséquent, les points d'achoppement entre la CDU et le SPD, sur le plan de la politique internationale, sont finalement bien moins importants que les points de désaccord entre le SPD et La Gauche (Die Linke). L'hostilité systématique de cette dernière à l'intégration européenne, à l'Alliance atlantique et à toute opération militaire impliquant la Bundeswehr, réduit considérablement la marge de manœuvre politique du SPD, beaucoup plus dépendant de son alliance avec la CDU qu'il n'ose avouer. La politisation de la politique étrangère n'est donc pas le prélude à un changement d'alliance en Allemagne ou à l'avènement d'un gouvernement de gauche, scénario qui n'est pas à l'ordre du jour, pour le moment.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. L'Ifri, du côté français, et la DGAP, du côté allemand, en exercent la tutelle administrative. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le Quai d'Orsay et l'Auswärtige Amt et son Conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991. Louis-Marie Clouet y est chercheur. Anne-Lise Barrière travaille au Cerfa comme assistante de recherche et est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ».

Dernières publications du Cerfa

Gisela Dachs, « Soixante ans de relations germano-israéliennes », Note du Cerfa, n° 59, janvier 2009

C. Bausch, B. Görlach, « La politique climatique de la grande coalition : rétrospective et perspectives », Note du Cerfa, n° 58, décembre 2008

H. Brodersen, « Le modèle allemand à l'exportation : pourquoi l'Allemagne exporte-t-elle tant ? », Note du Cerfa, n° 57, novembre 2008

M. Weinachter, « La situation économique et sociale en Allemagne un an avant les élections : bilan et perspectives », Note du Cerfa, n° 56, octobre 2008