

Hans STARK

## L'Allemagne entre affirmation nationale et ancrage multilatéral

*La crise irakienne n'a pas seulement fragilisé les principaux piliers de l'ordre mondial de l'après 1945 ; elle a aussi mis en exergue les changements de la politique étrangère de l'Allemagne depuis l'arrivée au pouvoir de Gerhard Schröder. Pour la première fois depuis 1949, le gouvernement fédéral a en effet renoncé à sa position d'équidistance traditionnelle entre Paris et Washington, initiant ainsi une crise sans précédent dans les relations germano-américaines. Celle-ci témoigne de la nouvelle affirmation de soi dont l'Allemagne fait preuve sur la scène internationale et qui tranche avec la retenue sémantique traditionnelle observée par les prédécesseurs de Gerhard Schröder. Si elle ne remet pas en question les multiples engagements de Berlin dans le monde, ni, au fond, l'alliance avec Washington, elle traduit cependant le fait que, dorénavant, l'Allemagne défend ses intérêts nationaux, tout en agissant en tant que puissance européenne et à partir de positions européennes.*

Politique étrangère

**L**a guerre contre l'Irak de Saddam Hussein a plongé la relation transatlantique dans l'une des crises les plus profondes, sinon la plus profonde, qu'elle ait connues depuis les années 1960. Mais l'impact de cette crise va évidemment bien au-delà du seul cadre otanien. De l'échelle régionale du Moyen-Orient, remodelé et fragilisé, jusqu'à l'échelle globale du système des Nations unies, marginalisé, en passant par une Union européenne (UE) divisée, cette crise a affecté à des degrés divers tous les piliers de l'« ordre mondial » d'après 1945. Elle marque une véritable césure pour l'Allemagne, qui a renoncé pour la première fois à sa position d'équidistance traditionnelle entre la France et les Etats-Unis. Il en est résulté une crise sans précédent dans les relations germano-américaines, dont les ramifications européennes sont loin d'être négligeables, comme en témoignent

le rapprochement franco-allemand et la symbiose euro-atlantique défendue par Londres, Madrid, Rome et Varsovie.

De nombreux observateurs allemands refusent toutefois de parler de « crise » à propos des relations germano-américaines, considérant que les divergences politiques entre Berlin et Washington traduisent avant tout l'ensemble des changements intervenus au niveau transatlantique depuis le 11 septembre 2001<sup>1</sup>. Or, même si la brouille germano-américaine s'est quelque peu apaisée<sup>2</sup>, on peut difficilement envisager un retour à la situation antérieure, marquée par une loyauté presque inconditionnelle envers les Etats-Unis – du moins tant que prédomine au sein de l'Administration américaine une « prétention affirmée à l'hégémonie<sup>3</sup> » diamétralement opposée à la philosophie multilatéraliste du gouvernement Schröder. Certes, la nouvelle affirmation de soi dont l'Allemagne fait preuve sur la scène internationale, et qui tranche avec la retenue sémantique traditionnelle observée par les prédécesseurs de Gerhard Schröder, n'a pas remis en cause les multiples engagements de l'Allemagne sur la scène internationale, ni, au fond, l'alliance avec les Etats-Unis. Mais elle reflète les changements qui ont marqué la politique étrangère allemande depuis 1998 – une politique étrangère dont les orientations s'inscrivent certes dans la continuité de la diplomatie de l'ancienne République fédérale d'Allemagne (RFA), mais avec un style et une rhétorique en nette rupture.

### **La fin de la culture de la retenue**

Arrivée au pouvoir en octobre 1998, la coalition rouge-verte s'était fixé pour priorité de moderniser l'économie allemande et de combattre le chômage. La politique étrangère n'avait joué aucun rôle dans la campagne électorale et ne semblait pas représenter un intérêt particulier pour le nouveau chancelier, dont le parti s'était par ailleurs vivement opposé aux modestes débuts de « normalisation » de la politique étrangère et de sécurité allemande réalisés sous Helmut Kohl. Cinq ans plus tard, ce sont les résultats obtenus sur le plan de la poli-

---

1. P. Rudolf, « Krise des deutsch-amerikanischen Beziehungen », *SWP-Aktuell*, novembre 2002.

2. B. Knolton, « U.S. and Germany Look to Move past Discord over Iraq », *International Herald Tribune*, 25 septembre 2003.

3. P. Mélandri, « Etats-Unis. Impériaux et impérieux », in Th. de Montbrial et Ph. Moreau Defarges (dir.), *RAMSES 2004*, p. 274-278.

tique étrangère qui marquent de leur empreinte le bilan politique du gouvernement Schröder, alors que la situation économique et le taux de chômage stagnent au niveau de la fin de l'ère Kohl.

Cette situation apparemment contradictoire ne relève pas du hasard. Issue du mouvement de contestation pacifiste et écologique du début des années 1980, l'équipe qui s'installe au pouvoir en octobre 1998 est consciente que des soupçons pèsent sur sa volonté d'assurer la continuité de la politique étrangère du chancelier Kohl. D'où la fermeté avec laquelle Gerhard Schröder et Joschka Fischer insistent sur le respect des engagements internationaux de la République fédérale et sur leur loyauté envers leurs principaux partenaires. Le départ de Helmut Kohl et le transfert du siège du gouvernement fédéral à Berlin annonçaient donc un changement de génération et non de paradigme. Mais le changement de génération va de pair avec un changement de ton, perceptible dès 1998, qui accompagne toutes les initiatives de l'Allemagne en matière de politique étrangère jusqu'à la crise récente. Dès sa première déclaration gouvernementale, le 10 novembre 1998, Schröder souligne l'importance « d'une prise de conscience nationale qui plonge ses racines non pas dans le nationalisme des temps révolus, mais dans l'auto-compréhension de notre démocratie<sup>4</sup> ». Il insiste sur l'affirmation de soi d'une nation allemande qui a grandi, qui ne doit pas souffrir d'un complexe d'infériorité, ni d'ailleurs de supériorité, et qui doit assumer son histoire en regardant vers l'avenir<sup>5</sup> et en défendant sans ambages ses intérêts nationaux<sup>6</sup>. Ce thème récurrent d'une nation allemande aussi « normale » que les principaux partenaires de l'Allemagne va traverser la politique étrangère de la « République de Berlin » comme un fil rouge. Trois ans plus tard, elle amènera le chancelier à tirer en toute logique les leçons du 11 septembre en insistant sur la nécessité d'adapter la politique étrangère allemande à la nouvelle donne du terrorisme international. Estimant que l'Allemagne devait assumer des responsabilités internationales accrues et qu'elle ne pouvait plus se contenter de fournir des soutiens financiers ou

4. Voir « Déclaration gouvernementale de Gerhard Schröder devant le Bundestag le 10 novembre 1998 » (extraits), *Internationale Politik*, n° 12, 1998, p. 84-91.

5. *Ibid.*, p. 87.

6. « Eine offene Republik », entretien avec le chancelier fédéral, *Die Zeit*, 4 février 1999, p. 33-34, cité par G. Hellmann, « Deutschland in Europa : eine symbiotische Beziehung », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 48, 2002, p. 24-31.

humanitaires, Gerhard Schröder annonce ainsi que son pays doit être prêt à participer à des opérations militaires visant à rétablir la liberté, la sécurité et l'Etat de droit<sup>7</sup>. Les thèmes de la fin de la culture de la retenue, de la « normalité » d'une nation allemande assumant le poids du passé et les responsabilités internationales du présent tout en façonnant l'avenir sans complexe de culpabilité, sont donc peu à peu devenus les leitmotiv du chancelier fédéral, qui aspirait à jouer un rôle d'égal à égal dans les relations avec ses homologues américain, français et britannique<sup>8</sup>.

On aurait tort cependant d'en conclure que la « République de Berlin » rejette les principes multilatéraux qui ont guidé la politique étrangère de la RFA. Au contraire, le gouvernement Schröder revendique le droit d'agir au nom des intérêts nationaux de l'Allemagne, tout en aspirant à défendre les principes d'un ordre mondial fondé sur la primauté des Nations unies et régi par le droit international. A peine au pouvoir, le gouvernement rouge-vert autorise la participation de la Bundeswehr à une opération militaire de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) sans mandat des Nations unies – la guerre du Kosovo. Mais le gouvernement fédéral justifie cette action, qui manque de provoquer l'éclatement de la coalition, en invoquant l'imminence d'une catastrophe humanitaire de très grande ampleur et les contraintes découlant de son appartenance à l'Alliance atlantique. Toute abstention, au nom d'une prétendue culture de la retenue, eût marginalisé l'Allemagne sur la scène internationale et miné sa politique d'auto-ancrage multilatéral.

Le duo Schröder-Fischer devait cependant, et doit toujours, tenir compte de la philosophie pacifiste et tiers-mondiste d'une partie de la gauche allemande, qui n'admet que très difficilement la facilité avec laquelle le gouvernement rouge-vert accepte de s'engager sur le plan militaire. L'aide humanitaire, la reconstruction économique, la stabilisation régionale et l'aide au développement font donc également partie intégrante des priorités de l'Allemagne sur le plan de la politique étrangère. Ainsi, c'est pour faire taire les critiques internes et mieux

---

7. Déclaration gouvernementale de G. Schröder devant le Parlement allemand le 11 octobre 2001, dans *Bulletin der Bundesregierung*, n° 69, 12 octobre 2001, p. 6-7.

8. Voir G. Hellmann, « Krise und Perspektive deutscher Außenpolitik », *Internationale Politik*, n° 9, 2003, p. 39-50.

justifier l'action militaire contre la Serbie que le gouvernement Schröder a pris des initiatives en vue de la solution du conflit. En témoigne notamment le « plan Fischer » du 14 avril 1999, qui a eu un impact décisif sur la fin du conflit au Kosovo. Accepté par Belgrade le 3 juin 1999, il prévoyait le retrait des forces serbes du Kosovo, le désarmement de l'Armée de libération nationale (Ushtria Çlirimtare e Kosoves, UCK), le retour des réfugiés et le stationnement d'une force internationale sous les auspices de l'OTAN, tout en permettant le retour de la Russie sur le devant de la scène balkanique<sup>9</sup>.

Cette même logique est mise en œuvre lors de la guerre en Afghanistan à la fin de l'année 2001. Ayant proclamé une « solidarité illimitée » au lendemain du 11 septembre, le gouvernement fédéral décide l'envoi de troupes de la Bundeswehr en Afghanistan, notamment d'une unité « commandement des forces spéciales », qui a participé à l'opération américaine « Liberté immuable » (« Enduring Freedom »). Cette participation se heurte à la vive résistance d'une partie des députés sociaux-démocrates et verts, ce qui oblige le chancelier fédéral à poser la question de confiance au Bundestag et, par conséquent, à prendre le risque d'un éclatement de la coalition rouge-verte à un an des élections législatives de 2002. D'où le souci du gouvernement fédéral de ne pas se limiter au cadre strictement militaire de la lutte contre le terrorisme international.

En acceptant d'accueillir, fin novembre 2001, à Bonn, la conférence internationale de l'Organisation des Nations unies (ONU) chargée de trouver une solution politique au conflit afghan et de mettre sur pied un gouvernement intérimaire, l'Allemagne manifeste son intérêt pour une approche élargie en matière de sécurité, axée autant sur le *nation building*, la reconstruction économique et l'aide humanitaire que sur une politique classique de maintien de la paix. En témoigne également l'extension de la mission de la Bundeswehr en dehors de Kaboul. En effet, Berlin envisage d'envoyer des effectifs supplémentaires (environ 500 hommes) à Kundus, dans le nord du pays, pour assurer la protection de l'équipe de reconstruction régionale qui y sera envoyée. L'engagement allemand traduit donc non seulement la volonté du

---

9. Voir C. Grund, « Mannschaftsdienlich gespielt. Rot-Grüne Süd-Ost-Europapolitik », in H. Maull (dir.), *Deutschland im Abseits ? Rot-Grüne Aussenpolitik 1998-2003*, Baden-Baden, Nomos, 2003, p. 107-119.

gouvernement de jouer un rôle sur la scène internationale à hauteur du poids politique et économique de l'Allemagne, mais aussi une prise de conscience des nouveaux risques de l'après-11 septembre<sup>10</sup>.

De fait, alors que les positions allemandes sur l'Irak sont jugées « pacifistes » aux Etats-Unis et même en France, c'est bien la participation de soldats allemands à des opérations de rétablissement ou de maintien de la paix qui marque de son empreinte le bilan politique du gouvernement Schröder<sup>11</sup>. Environ 10 000 soldats allemands sont aujourd'hui engagés dans des missions de maintien de la paix dans les Balkans, au Moyen-Orient, en Afghanistan, en Afrique centrale et dans la Corne de l'Afrique<sup>12</sup>. Toutefois, l'Allemagne est tiraillée entre sa volonté explicite d'assumer toujours plus de responsabilités internationales, y compris militaires, et les réalités économiques. Avec un budget de la défense de près de 24 milliards d'euros en 2003, soit 1,5 % du produit intérieur brut (PIB), la République fédérale fait partie des Etats membres de l'OTAN et de l'Union européenne qui ne font qu'un effort minimal en matière de défense. De même, elle peine à maintenir l'opérationnalité de ses forces et leur capacité d'intervention, notamment dans des scénarios qui se développeraient hors du cadre atlantique. A cela s'ajoutent des difficultés structurelles propres à la Bundeswehr : si son degré de professionnalisation s'est considérablement accru depuis l'arrivée au pouvoir de la coalition rouge-verte<sup>13</sup>, elle compte encore 77 000 appelés aux côtés de 200 000 professionnels. Le passage à l'armée de métier, qui divise la classe politique, est jugé nécessaire par la plupart des spécialistes d'outre-Rhin, notamment si l'Allemagne veut continuer, de façon crédible, à accorder la priorité à la prévention et à la gestion de crises<sup>14</sup>.

10. Ainsi, le ministre allemand de la Défense Peter Struck déclarait-il que la sécurité de l'Allemagne devait également être défendue sur l'Hindoukouch. Voir, « Die Bundeswehr wird umgerüstet für Friedenseinsätze », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22 février 2003.

11. Voir M. Staack, « Rot-Grüne Aussenpolitik 1998-2003 » (« La politica estera tedesca nell'ordine europeo e mondiale »), in E. Bosco et J. Schmid (dir.), *La Germania dopo le elezioni. Stabilità e crisi di un sistema politico*, Milan, à paraître, 2003.

12. Sur les opérations militaires de la Bundeswehr, voir M. Wagener, « Auslandseinsätze der Bundeswehr. Normalisierung statt Militarisierung der Bundeswehr », in H. Maull (dir.), *op. cit.* [9], p. 33-48.

13. Voir H.-G. Ehrhart, « Rudolf Scharping and the Formation of Social Democratic Foreign and Security Policy in the 1990s », in H. Stark (dir.), *La Politique étrangère de la nouvelle Allemagne*, Paris, Ifri, coll. « Les cahiers de l'Ifri », n° 30, 2000, p. 73-109.

14. Voir par exemple H.-D. Lemke, « Welche Bundeswehr für den neuen Auftrag ? Die Freiwilligenarmee ist die bessere Lösung », *SWP-Studie*, S 26, juin 2003, Berlin, 29 p.

## La rupture entre Berlin et Washington

Même si les moyens financiers dont dispose Berlin ne sont pas toujours à la hauteur des ambitions politiques de l'Allemagne<sup>15</sup> – ce qui était déjà le cas sous Kohl –, le gouvernement fédéral est devenu l'un des principaux avocats du respect du droit international et du renforcement des institutions internationales. D'où l'importance qu'il accorde au rôle des Nations unies, au protocole de Kyoto et à la mise en place de la Cour pénale internationale (CPI), de même que son engagement pour la stabilité dans les Balkans, en Afghanistan, au Proche-Orient et, plus modestement, en Afrique. L'affirmation de soi dont l'Allemagne fait preuve sur la scène internationale va donc de pair avec une philosophie profondément multilatéraliste<sup>16</sup>.

Cette vision moralisante des relations internationales, largement marquée par les expériences de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, tranche à l'évidence avec l'hostilité manifestée par l'Administration Bush contre un ordre international axé sur des normes juridiques et des institutions multilatérales<sup>17</sup>. La détérioration des relations germano-américaines est donc largement due au refus allemand d'accepter la prétention américaine à une hégémonie impériale à peine cachée. Cette détérioration s'explique aussi par d'autres facteurs, à commencer par le gouffre culturel qui sépare la gauche allemande, pacifiste et laïque, des républicains américains (situés bien plus à droite sur l'échiquier politique que les chrétiens-démocrates allemands), dont le discours manichéen, religieux et belliciste a suscité une totale incompréhension à Berlin<sup>18</sup>. Aussi Berlin et Washington ont-ils pris des positions diamétralement opposées sur toutes les grandes questions internationales depuis janvier 2001, qu'il s'agisse du débat sur la défense antimissile (*National Missile Defense*, NMD) et le traité ABM (*Anti-Ballistic Missile*) de 1972 dénoncé par Washington, du désaccord sur la Convention d'interdiction des armes biologiques (CIAB) ou de la querelle sur le protocole de Kyoto et sur la CPI.

15. Ainsi, le gouvernement rouge-vert est un fervent défenseur de l'aide au développement, mais il est loin d'y consacrer 0,7 % du produit national brut (PNB) du pays.

16. C. Hacke, « Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer : Zwischenbilanz und Perspektiven », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 48, 2002, p. 7-15.

17. Voir G. J. Ikenberry, « Les Etats-Unis et le multilatéralisme », *Questions internationales*, n° 3, 2003, p. 39-53.

18. Voir N. Busse, « Die Entfremdung vom wichtigsten Verbündeten. Rot-Grün und Amerika », in H. Maull (dir.), *Deutschland im Abseits ? Rot-Grüne Aussenpolitik 1998-2003*, op. cit. [9], p. 19-32.

La seule exception dans cette série de désaccords est la réaction allemande aux événements du 11 septembre, qui ont amené le chancelier à proclamer une « solidarité illimitée » avec les Etats-Unis (sans doute dans l'espoir vite déçu que la coalition internationale contre le terrorisme, esquissée par Colin Powell au lendemain des attentats, ramènerait l'Administration Bush sur le chemin du multilatéralisme), puis à intervenir en Afghanistan. Mais, loin de rapprocher les dirigeants américains et allemands, ce geste a accentué la mésentente entre Berlin et Washington. Le 19 septembre 2001, le chancelier fédéral se déclarait prêt à prendre des risques, y compris militaires, mais refusait de participer à des « aventures<sup>19</sup> » – allusion directe à l'Irak. D'entrée de jeu, la « solidarité illimitée » n'était donc pas sans failles, ce qui s'est confirmé lorsque les Verts, dont certains leaders ont vivement dénoncé la guerre américaine contre les Talibans, ont transformé la « solidarité illimitée » en « solidarité critique », après le discours de George W. Bush sur l'« axe du Mal » du 29 janvier 2002<sup>20</sup>. Surtout, les efforts déployés par le chancelier dans la crise afghane ne lui ont pas valu la reconnaissance espérée ni le rétablissement du partenariat entre l'Allemagne et les Etats-Unis. En outre, le gouvernement fédéral ne s'est pas estimé suffisamment consulté et intégré au processus de prise de décision de la Maison-Blanche dans sa lutte globale contre le terrorisme international. De fait, cette dernière n'a manifesté aucun intérêt à ce que les pays européens (à part le Royaume-Uni) y soient associés, quitte à humilier des alliés comme l'Allemagne. Chèrement payée au plan politique interne, la « solidarité illimitée » n'a donc produit que des résultats modestes pour le gouvernement fédéral. Il s'agit peut-être là de l'une des déceptions politiques les plus profondes du chancelier, ce qui expliquerait en grande partie l'âpreté de la querelle germano-américaine de 2002-2003<sup>21</sup>.

C'est surtout la campagne électorale allemande de 2002 qui accélère la crise entre Berlin et Washington. Gerhard Schröder y mobilise l'électorat de gauche et neutralise les ex-communistes est-allemands en stigmatisant la politique étrangère américaine. Certains de ses plus

---

19. G. Schröder, « Regierungserklärung zu den Anschlägen in den USA am 19.9.2001 vor dem Deutschen Bundestag », *Internationale Politik*, n° 12, 2001, p. 89-91 (extraits).

20. M. Staack, « Rot-Grüne Aussenpolitik 1998-2003 », *op. cit.* [11].

21. C. Hacke, « Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer : Zwischenbilanz und Perspektiven », *op. cit.* [16], p. 8.



proches collaborateurs critiquent si vertement l'Administration Bush que la Maison-Blanche qualifie les relations germano-américaines d'« empoisonnées » et décide de réduire au minimum les contacts avec le gouvernement fédéral. En déclarant à de nombreuses reprises que l'Allemagne ne participerait en aucun cas à une opération militaire contre l'Irak, quelle que soit la position du Conseil de sécurité, le chancelier fédéral s'est lié les mains. En aucun cas il ne pouvait aller à l'encontre d'une « promesse » qui lui avait permis d'emporter les élections de septembre 2002 – même dans l'hypothèse où l'ONU aurait autorisé le recours à la force contre l'Irak. Présentée comme l'expression d'une « voie allemande » (*deutscher Weg*)<sup>22</sup> s'inscrivant dans la continuité des expériences historiques du pays, cette position était à l'évidence de nature unilatéraliste et, par conséquent, contraire aux professions de foi multilatéralistes et onusiennes de Berlin.

Cette hostilité aux positions américaines sur l'Irak, fermement maintenue jusqu'au printemps 2003, a suscité une indignation d'autant plus forte à Washington que l'Allemagne assumait pour une durée de deux ans, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003, la responsabilité de membre non permanent du Conseil de sécurité. Dans ce cadre, le gouvernement fédéral n'a pas seulement osé former un « axe de la paix » avec la Russie et la France ; il a aussi pesé sur l'attitude de la plupart des autres membres non permanents, indécis, contribuant à empêcher la formation d'une majorité nécessaire pour que le Conseil de sécurité puisse adopter une résolution favorable aux positions américaines. La rupture entre Berlin et Washington a été d'autant plus spectaculaire que Gerhard Schröder justifiait son attitude par une vision presque néo-gaulliste des relations internationales, fait inhabituel pour un homme d'Etat allemand, mais finalement assez cohérent avec la volonté de faire entendre la voix de l'Allemagne sur la scène internationale.

George W. Bush s'est sans doute beaucoup irrité d'entendre Gerhard Schröder parler de la nécessité d'une « émancipation » à propos des relations euro-américaines. Le chancelier entendait par là que l'Europe devait être un partenaire « équivalent » des Etats-Unis, investi du droit d'émettre des critiques le cas échéant, sans que cela porte ombrage à l'« amitié » transatlantique. Pour les « partenaires »

22. Sur cette notion, voir E. Bahr, *Der deutsche Weg. Selbstverständlich und normal*, Munich, Blessing, 2003.

d'outre-Atlantique, le mot « émancipation » est compris dans le sens de « libération » – un terme qui, prononcé par le dirigeant d'un pays qui a justement été libéré du nazisme par les Etats-Unis, ne peut être que choquant du point de vue américain<sup>23</sup>. De fait, l'utilisation du terme « émancipation » exprime avant tout une volonté de rupture avec le passé, donc l'acceptation d'une politique française consistant selon les Américains (et de nombreux Européens) à faire de l'Union européenne un contrepoids face à l'« hyperpuissance », tout en s'appuyant sur le respect du droit international ; ce dernier servant non seulement à maintenir la paix dans le monde, mais aussi à encadrer et endiguer la puissance américaine<sup>24</sup>. En insistant sur la nécessité de « s'affranchir » de la tutelle américaine, l'Allemagne semblait ainsi adhérer au concept chiraquien d'un monde multipolaire, au sein duquel l'Europe aurait vocation à être une puissance autonome.

En réalité, le gouvernement fédéral n'est jamais allé aussi loin. Même s'il défend les mêmes principes que Paris en matière de politique européenne de sécurité et de défense (PESD), en particulier concernant son autonomie vis-à-vis de l'OTAN, Berlin n'a jamais développé de stratégie visant à faire de l'Union un contrepoids dans un monde multipolaire. Mais la rupture germano-américaine a laissé des traces profondes<sup>25</sup> – bien que l'entretien entre George W. Bush et Gerhard Schröder à New York, le 24 septembre 2003, semble avoir brisé la glace entre les deux hommes, que Berlin ait promis à Washington de soutenir les efforts américains de reconstruction en Irak et que l'opposition chrétienne-démocrate, qui reviendra un jour ou l'autre au pouvoir à Berlin, ait condamné la politique irakienne de la coalition rouge-verte et apporté un soutien explicite à la Maison-Blanche. Cette réconciliation de façade traduit sans doute le souci américain de surmonter le blocage des pays du « camp de la paix » à l'ONU, afin de faire partager le fardeau financier et peut-être même militaire de l'occupation en Irak, sans en perdre le contrôle. Dans le même sens, l'Allemagne ne souhaite pas non plus se brouiller avec la principale

---

23. J. Vinocur, « What "Emancipation" is Schroeder after? », *International Herald Tribune*, 8 mai 2003.

24. Sur la montée de l'antiaméricanisme en Allemagne, voir J. Krause, « Die transatlantischen Beziehungen seit dem Ende des Kalten Krieges », *Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik*, n° 9, mai 2003, p. 20.

25. Selon des sondages effectués durant l'été 2003, seulement 10 % des Allemands auraient une opinion positive de George W. Bush (contre 66 % d'opinion contraire). Voir E. Noelle, « Die Entfremdung. Deutschland und Amerika entfernen sich voneinander », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23 juillet 2003.

puissance de la planète, qui est aussi son deuxième partenaire commercial après la France – pourvu que les États-Unis prennent de nouveau en considération les intérêts de *tous* leurs alliés européens<sup>26</sup>.

### L'Allemagne et l'Europe

Sans doute la rupture germano-américaine aurait-elle été moins profonde et moins spectaculaire si les divergences sur le fond de la crise irakienne ne s'étaient accompagnées, de part et d'autre de l'Atlantique, de diatribes aussi inhabituelles. Le nouveau leitmotiv allemand de la défense des intérêts nationaux tranche avec les engagements multilatéraux politiques et militaires croissants de Berlin, qui s'inscrivent dans la tradition d'auto-ancrage de la République fédérale. Ce phénomène peut notamment être observé au niveau de la politique d'intégration européenne. Dès son arrivée au pouvoir, le chancelier n'a pas hésité à faire valoir « les intérêts de l'Allemagne » en s'efforçant – en vain – de réduire la contribution nette de son pays au budget européen ou d'imposer une renationalisation partielle de la politique agricole commune (PAC). Cette politique est allée de pair avec un rapprochement, provisoire, entre Berlin et Londres, favorisé par les affinités socio-libérales de Gerhard Schröder et de Tony Blair, et avec une prise de distance croissante entre Paris et Berlin. Procédant de cette entente germano-britannique, et provoquée par l'affrontement entre Jacques Chirac et Gerhard Schröder lors du sommet de Berlin de mars 1999 au sujet de la PAC, la crise des relations franco-allemandes a lourdement pesé sur la Conférence intergouvernementale (CIG) de 2000. Elle a atteint son paroxysme lors du Conseil européen de Nice (décembre 2000), où l'Allemagne a insisté, en vain également, sur une repondération des voix en sa faveur au sein du Conseil, cherchant ainsi « à traduire en termes politiques la primauté que la réunification lui avait redonnée en termes démographiques et économiques<sup>27</sup> ».

La volonté de « défendre les intérêts allemands en Europe » ne s'est pas limitée à la lutte contre une PAC jugée dépensière. Elle s'est aussi manifestée à l'égard de la Commission européenne, accusée de ne pas tenir compte des réalités industrielles du pays. Qu'il s'agisse du

26. Voir W. Ischinger, « Durch Wandel zu Stabilität. Anmerkungen zur Zukunft der transatlantischen Beziehungen », *Internationale Politik*, n° 9, 2003.

27. Th. de Montbrial, « France-Allemagne : quelle vision partagée ? », *Le Figaro*, 31 janvier 2001.

dérapiage budgétaire du gouvernement fédéral, qui viole les règles du pacte de stabilité et de croissance (imposées par l'Allemagne), ou de la réforme des aides régionales européennes qui défavorise les nouveaux Länder, sans parler des décisions de Bruxelles sur les subventions ou les prises de contrôle boursières qui remettent en question l'indépendance de certaines grandes entreprises allemandes, les contentieux entre Berlin et Bruxelles ont amené le chancelier, à plusieurs reprises, à critiquer assez violemment une Commission dont les décisions lui semblaient contraires aux intérêts économiques de son pays. Le chancelier s'est fait ainsi le porte-parole d'une opinion publique allemande très méfiante à l'égard des décisions bruxelloises.

Mais cela n'a pas empêché le gouvernement allemand d'ouvrir le débat sur la finalité de la construction européenne : c'est lui qui a lancé le projet de la Convention sur l'avenir de l'Europe, chargée de doter l'Union européenne d'une Constitution. Enfin, même s'il se montre critique à l'égard des « bureaucrates bruxellois », Berlin continue à prôner l'extension des compétences du Parlement européen *et* de la Commission, assignant à celle-ci le rôle d'un futur exécutif européen. De même, sous la coalition rouge-verte, l'Allemagne n'a jamais fait cavalier seul, comme l'avait fait jadis le gouvernement Kohl dans l'affaire de la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie, et elle n'a jamais tenté, comme « puissance centrale de l'Europe<sup>28</sup> », « d'établir seule et par les moyens traditionnels la stabilité en Europe de l'Est », une éventualité invoquée en 1994 – sous forme d'avertissement en cas d'échec de l'intégration européenne – par deux proches collaborateurs du chancelier Kohl, Wolfgang Schäuble et Karl Lamers<sup>29</sup>. Il serait donc erroné de voir dans la volonté de Schröder de défendre les intérêts d'une Allemagne agissant comme un pays « normal » sur la scène internationale l'expression d'une stratégie de renationalisation tant vis-à-vis de l'Union européenne qu'à l'égard de l'OTAN. Bien au contraire, pour le chancelier fédéral, ce n'est que par le biais européen et à travers l'action internationale de l'Union que l'Allemagne peut s'affirmer à l'échelle mondiale<sup>30</sup>.

28. Le concept a été développé par H.-P. Schwarz, *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin, Siedler, 1994.

29. Voir CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, « Reflexions sur la politique européenne », *Europe Documents*, n° 1895/96, 7 septembre 1994, 12 p.

30. G. Hellmann, « Deutschland in Europa : eine symbiotische Beziehung », *op. cit.* [6], p. 27-28.

L'affirmation des intérêts nationaux sert donc avant tout à mieux faire entendre la voix de Berlin et à accroître sa marge de manœuvre internationale. On peut toutefois s'interroger sur l'impact et l'efficacité de cette approche, notamment au regard de la crise irakienne, qui a vu l'Allemagne certes en phase avec la France et l'opinion publique internationale, mais coupée à la fois des Etats-Unis et de la majorité des Etats membres de l'Union. Selon la plupart des spécialistes d'outre-Rhin, la crise du printemps 2003 « a causé un tort considérable à la politique étrangère de l'Allemagne<sup>31</sup> ». Même si le chaos et l'insécurité qui règnent aujourd'hui en Irak – sans parler du fait que Bagdad ne possédait sans doute pas d'armes de destruction massive – constituent une justification *ex post* de la position allemande, la crise irakienne a eu des conséquences néfastes sur les relations transatlantiques, la cohésion européenne et le rôle de l'ONU. Pour la première fois depuis son adhésion à l'OTAN, Berlin a renoncé à sa position d'équidistance entre Paris et Washington, qui lui avait permis de devenir le partenaire privilégié de l'un et de l'autre. Certes, dans la crise irakienne, les possibilités allemandes d'influencer la politique américaine étaient inexistantes. Mais le gouvernement fédéral aurait gagné à maintenir une cohésion entre Berlin, Washington et Londres. Or, Berlin a assisté passivement à l'émergence d'un véritable fossé d'incompréhension entre la France et l'Allemagne d'un côté, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie et les pays d'Europe de l'Est de l'autre, marginalisant le couple franco-allemand. Non seulement Paris et Berlin n'exercent plus de leadership dans l'Europe élargie, mais l'influence politique de la France a fortement diminué en Europe du Sud au profit de l'Espagne, tandis que les intérêts géopolitiques des pays d'Europe centrale sont défendus par la Pologne et non plus par l'Allemagne. Enfin, loin de convaincre les dirigeants américains de l'utilité des procédures et institutions multilatérales, le blocage franco-allemand à l'ONU et à l'OTAN a renforcé les représentants du courant unilatéraliste de l'Administration Bush.

La rupture des liens transatlantiques, si elle devait s'avérer définitive, réduirait donc le rôle de Berlin à la fois au sein de l'Union européenne, au niveau régional (Europe de l'Est) et à l'échelle globale<sup>32</sup>.

31. H. Maull, « Deutschland auf Abwegen ? », in H. Maull (dir.), *Deutschland im Abseits ? Rot-Grüne Aussenpolitik 1998-2003*, op. cit. [9], p. 7.

32. C. Hacke, « Deutschland, Europa und der Irakkonflikt », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 24-25, 2003, p. 8-16.

Enfin et peut-être surtout, alors que le gouvernement fédéral critique à juste titre l'absence de projet réaliste et transparent des Etats-Unis pour l'Irak, l'Allemagne n'a pas non plus de projet clair pour les régions où sont déployés des soldats allemands. Ni le Kosovo, ni l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) ou la Bosnie-Herzégovine, ni l'Afghanistan ou la République démocratique du Congo (RDC) n'ont fait l'objet à ce jour d'une stratégie publique à long terme élaborée par Berlin (de concert avec ses partenaires européens), qu'il s'agisse de leur reconstruction politique et économique ou d'une solution quant à leur statut juridique futur<sup>33</sup>.

Payante au plan électoral, l'affirmation des intérêts nationaux peut donc s'avérer contre-productive pour les relations bilatérales avec les principaux partenaires, dès lors qu'elle se manifeste de manière brusque, voire brutale. Surtout, elle ne peut servir de paravent à l'absence d'une véritable politique étrangère. Une leçon qui ne concerne peut-être pas seulement Berlin... En revanche, et c'est peut-être la seconde leçon à tirer de la crise irakienne, le rapprochement franco-allemand va se poursuivre et peut-être s'intensifier, ce qui limitera d'autant plus le « rabiboilage » germano-américain du mois de septembre 2003. A l'instar de la France, l'Allemagne ne défend pas seulement ses intérêts nationaux : elle agit aussi en tant que puissance européenne et à partir de positions européennes. Le « couple franco-allemand », même si son impact n'est plus le même avec l'élargissement de l'Union, demeure une réalité avec laquelle il faut compter, y compris à Washington. ■

---

33. H. Maull, « Auf leisen Sohlen aus der Aussenpolitik ? », *Internationale Politik*, n° 9, 2003, p. 19-30.