
**La culture stratégique
de la politique étrangère allemande**

Henning Riecke

Novembre 2011

Comité d'études des relations franco-allemandes



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 experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme 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 de l'auteur.*

Cette « Note du Cerfa » est publiée dans le cadre
du « Dialogue d'avenir franco-allemand », un projet mené
en coopération par le Comité d'études des relations franco-allemandes
de l'Institut français des relations internationales,
la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik et la

Robert Bosch Stiftung

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication
du Cerfa bénéficient du soutien de la Direction de la prospective du ministère
des Affaires étrangères et européennes et du Frankreich-Referat
de l'Auswärtiges Amt.



Auswärtiges Amt

Directeurs de collection : Yann-Sven Rittelmeyer, Hans Stark

Traduction : Dorothée Cailleux

ISBN : 978-2-86592-958-0

© Ifri – 2011 – Tous droits réservés

Ifri
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
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Auteur

Henning Riecke dirige le programme « Relations transatlantiques » à la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) à Berlin. Il a rejoint la DGAP en 2000 en tant que responsable des groupes de recherche « Questions stratégiques », « Politique européenne » et « Problématiques mondiales futures ».

Il est docteur en science politique et diplômé de la Freie Universität de Berlin après avoir étudié la science politique, l'histoire, l'économie nationale et les relations internationales à Francfort-sur-le-Main et Berlin. Il a réalisé un post-doctorat au Weatherhead Center for International Affairs de l'université de Harvard portant sur la politique américaine en matière d'armement léger. De 1994 à 1999, il a été chercheur à la Freie Universität de Berlin où il a travaillé sur les relations transnationales et la politique étrangère et de sécurité. En 1995, il a été chercheur invité au Center for Science and International Affairs de la Kennedy School of Government de l'université de Harvard.

Résumé

Affichant sa volonté d'assumer ses responsabilités dans les interventions internationales, mais s'abstenant lors du vote de la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies sur la Libye, l'Allemagne semble avoir adopté une attitude imprévisible. La politique étrangère allemande a longtemps été marquée par une culture stratégique forte reposant sur l'attachement aux valeurs, sur le multilatéralisme et la mise en place de partenariats, ainsi que sur l'antimilitarisme et la préférence pour les actions civiles. Mais l'Allemagne se trouve aujourd'hui dans une situation complexe causée par le décalage entre ces principes et son statut de puissance qu'elle peine à assumer.

Cette contribution analyse donc les évolutions de la culture stratégique allemande. Si les principaux éléments qui la composent perdurent, il n'en ressort pas moins des changements dans les fonctions de l'attachement aux valeurs ou du multilatéralisme. Ils relèvent d'une normalisation par laquelle les intérêts de l'Allemagne et les considérations de *Realpolitik* entrent désormais davantage en ligne de compte. En revanche, l'antimilitarisme constitue une source manifeste de problèmes et de tensions.

Une définition plus claire des intérêts et des priorités de l'Allemagne est nécessaire. Mais plus globalement, une discussion stratégique doit être menée afin de surmonter les blocages constatés par la mise en place d'une politique à même de changer les mentalités.

Sommaire

INTRODUCTION	4
UNE ALLEMAGNE SANS VERITABLE LIGNE DE CONDUITE ?	6
LA CULTURE STRATEGIQUE ET SES PARAMETRES	8
DES DETERMINISMES CULTURELS EN COURS D'EVOLUTION	10
L'attachement aux valeurs.....	11
Partenariats et multilatéralisme	12
Antimilitarisme et préférence pour les actions civiles	15
CONTRADICTIONS	18
Perspective globale et rayon d'action régional	18
Valeurs et <i>Realpolitik</i>.....	19
Les devoirs vis-à-vis des alliés et la peur d'être pris au piège d'un conflit	21
EXISTE-T-IL DES ISSUES AU BLOCAGE ?	24

Introduction

L'Allemagne est actuellement engagée dans de vifs débats de fond concernant sa politique étrangère. Cette puissance européenne de moyenne importance est un partenaire très sollicité par les anciennes et les nouvelles grandes puissances, ainsi qu'un État économiquement très performant qui nourrit des ambitions propres. Dans le même temps, des contradictions et des blocages internes se font jour dans la politique étrangère et de sécurité allemande.

Le ministre des Affaires étrangères Guido Westerwelle se trouve à un tournant de sa carrière : en raison des revers électoraux du Parti libéral-démocrate (Freie Demokratische Partei, FDP), il a dû céder son siège de président du parti. Et voilà à présent qu'il lui faut porter seul la responsabilité de l'abstention de l'Allemagne lors du vote de la résolution sur la Libye au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU). Cette abstention a failli conduire à la marginalisation de l'Allemagne au sein de l'alliance occidentale, mais elle avait été approuvée par le gouvernement dans son ensemble. En affirmant que la victoire des rebelles libyens était en partie due à la politique de sanctions allemande, G. Westerwelle a donné l'impression de chercher à se justifier et à se légitimer. Le nouveau président du FDP, Philipp Rösler, a au contraire remercié les partenaires de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) pour leur intervention en Libye¹. Le ministre de la Défense Thomas de Maizière rappelle pour sa part la responsabilité assumée par l'Allemagne dans les interventions internationales. Faut-il voir là une faille dans la culture stratégique pacifique des Allemands ?

La situation d'Angela Merkel n'est guère plus enviable. Helmut Kohl, son « père spirituel » en politique, déplore : « Depuis un certain nombre d'années déjà, l'Allemagne n'est plus une puissance dont on peut prévoir les réactions – ni vis-à-vis des événements internes, ni vis-à-vis de l'extérieur ». Helmut Kohl a critiqué la perte des priorités de la politique étrangère et l'absence de prise de responsabilité internationale par l'Allemagne². Le philosophe Jürgen Habermas estime lui aussi que depuis assez longtemps déjà une « génération » de politiciens « dépourvue d'armes conceptuelles » tient les rênes du

1 Voir Christine Hoffmann, « Lust am Untergang », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4 septembre 2011.

2 « 'Wir müssen wieder Zuversicht geben' Helmut Kohl über eine Außenpolitik, der es an Verlässlichkeit mangelt », interview dans *Internationale Politik*, septembre/octobre 2011, p. 10-17 (citation p. 10).

pouvoir³. L'Allemagne est-elle en train de dire adieu au principe de la priorité des valeurs et au multilatéralisme ?

La prudence de l'Allemagne sur le plan militaire et la modestie de son budget de la défense lui attirent des reproches de la part des États-Unis. Le dernier ministre de la Défense américain a résumé cette position sous la forme d'une boutade lors de son discours d'adieux en juin 2011⁴. Son raisonnement est le suivant : si les Européens (il faut en fait comprendre les Allemands) continuent d'investir aussi peu dans leurs capacités militaires, les États-Unis pourraient eux aussi se demander si leur engagement dans l'OTAN est un jeu qui en vaut la peine. Ruprecht Polenz et Hans-Ulrich Klose, respectivement président et vice-président de la commission des Affaires étrangères du Bundestag, mettent tous les deux en garde contre la baisse de fiabilité de l'Allemagne au sein de l'alliance⁵. N'accorderait-elle plus d'intérêt à ses puissants alliés ?

3 Jürgen Habermas, « Wir brauchen Europa! Die neue Hartleibigkeit: Ist uns die gemeinsame Zukunft schon gleichgültig geworden? », *Zeit Online*, 27.05.2011. Disponible sur

<<http://www.zeit.de/2010/21/Europa-Habermas/komplettansicht>> (consulté le 20/11/2011).

4 Voir Gregor Peter Schmitz, « Gates' Nato-Schelte: Amerika will nicht mehr den Zahlmeister geben », *Spiegel Online*, 10 juin 2011. Disponible sur

<<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,768032,00.html>>

(consulté le 20/11/2011).

5 Ruprecht Polenz et Hans-Ulrich Klose, « Wahre Werte, falsche Freunde », *Internationale Politik*, septembre/octobre 2011, p. 18-27.

Une Allemagne sans véritable ligne de conduite ?

À Berlin au mois de septembre 2011, à l'occasion du 50^e anniversaire des tables rondes de Bergedorf, lors d'un de ses rares discours généraux sur la politique étrangère, Angela Merkel s'est inscrite en faux contre cette idée que l'Allemagne n'a pas de véritable ligne de conduite. Elle a décrit les grandes lignes de la politique extérieure allemande et a mis en avant, sans surprise, l'alliance transatlantique et le tandem franco-allemand comme principaux partenariats. Elle a ajouté que les nouveaux États émergents devraient prendre leur part de responsabilité au niveau international et a tenu à rappeler que les mesures militaires, bien qu'elles soient parfois nécessaires, ne peuvent pas résoudre les conflits à elles seules. Cette croyance ferme dans la primauté de la voie diplomatique est aussi l'une des causes de la frustration qu'éprouvent ses alliés vis-à-vis de l'Allemagne. La chancelière a conclu en disant que « l'Allemagne est consciente de la responsabilité qui est la sienne dans le monde ». Beaucoup des hommes politiques spécialistes du domaine et des experts présents auraient cependant apprécié un peu plus d'allant et d'engagement pour traduire en actes la rhétorique de responsabilité d'Angela Merkel⁶.

Les contradictions de la politique étrangère allemande font actuellement l'objet de beaucoup d'attention, car la demande est particulièrement forte pour que l'Allemagne assume un rôle moteur. Dans la mesure où elle surmonte la crise financière et économique mondiale mieux que beaucoup d'autres pays, se pose de plus en plus la question de sa volonté d'utiliser son poids politique et économique, ainsi que de la manière dont elle entend le faire – via un renforcement de l'UE, dans le cadre du partenariat transatlantique ou en accompagnant les mouvements de libération arabes⁷.

L'Allemagne sait-elle tout simplement gérer son statut de puissance ? Le politologue Gunter Hellmann aime à montrer que les

6 « Bundeskanzlerin Merkel hält Rede zur Außenpolitik », Körber Stiftung. Disponible sur

<<http://www.koerber-stiftung.de/internationale-politik/bergedorfer-gespraechskreis/aktuelles/news-details-bg/artikel/bundeskanzlerin-merkel-haelt-rede-zur-aussenpolitik-1.html>> (consulté le 20/11/2011).

7 Voir Klaus-Dieter Frankenberger, « Methode Merkel », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23 juillet 2011.

Allemands prennent de plus en plus conscience de leur pouvoir. Il rappelle comment ces derniers ont joué des coudes pour obtenir un siège non permanent au Conseil de sécurité de l'ONU⁸. Le journaliste suisse Eric Gujer soutient au contraire que les Allemands sont encore loin d'avoir compris qu'on attend de leur pays, en tant que grande puissance, qu'il soit présent sur la scène internationale⁹. Certes, ceux qui critiquent les échecs de la politique de puissance menée par Berlin mettent tout dans le même panier, qu'il s'agisse de l'abandon de l'énergie nucléaire ou des affrontements à propos des mesures à prendre pour sortir de la crise de l'euro. Un changement de politique traduit-il une capacité d'adaptation ou est-il une preuve de versatilité ? Il faut en décider au cas par cas, mais il est sûr que ces exemples renforcent l'image d'une Allemagne sans orientation claire. Hanns Maull, qui a forgé l'utilisation du concept de « puissance civile » pour définir la manière dont l'Allemagne perçoit son rôle dans le monde, constate une « tendance [croissante] à éviter la responsabilité et les fardeaux de plus en plus lourds auxquels cette vision de leur rôle confronte aujourd'hui les Allemands dans leur politique étrangère¹⁰ ».

L'Allemagne se trouve manifestement face à une situation dans laquelle sa culture stratégique n'apporte pas de réponses toutes prêtes – c'est pourquoi il est intéressant de se pencher sur son cadre de référence en matière de politique étrangère. La culture stratégique repose sur des conceptions et des schémas de pensée d'origine culturelle et donc fortement enracinés. Cela permet d'expliquer pourquoi la politique étrangère reste constante face à des conditions qui, elles, se transforment. Mais une culture stratégique n'est pas non plus complètement statique, elle doit sans cesse prouver son efficacité face à des défis nouveaux. Des contradictions et des incohérences notables peuvent soit signaler que les processus d'adaptation rendus nécessaires par de nouvelles problématiques sont lents, soit refléter des conflits entre des objectifs contradictoires de la culture stratégique qui dans une situation donnée ne peuvent plus être dissimulés. La première hypothèse laisserait penser que la culture stratégique est en train d'évoluer, la seconde qu'il existe un blocage.

Comment certaines orientations de la culture stratégique allemande se sont-elles infléchies ? Existe-t-il des contradictions entre elles et si oui, lesquelles ? Quelles conséquences la culture stratégique a-t-elle dans certains domaines de la politique étrangère ?

8 Voir Gunther Hellmann, « Normatively Disarmed, But Self Confident », *Internationale Politik-Global Edition*, n° 3, 2011, p. 45-51.

9 Voir Eric Gujer, *Schluss mit der Heuchelei: Deutschland ist eine Großmacht*, Hambourg, Éditions Körber Stiftung, 2007.

10 Voir Hanns W. Maull, « Deutsche Außenpolitik: Orientierungslos », *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, vol. 21, n° 1, cahier 1, 2011, p. 93-117 (citation p. 112).

La culture stratégique et ses paramètres

Des schémas de pensée, des convictions et des normes d'origine culturelle commune influent sur le processus de prise de décision en politique étrangère et prédéterminent le choix des moyens à employer. Les personnes qui préparent et qui prennent les décisions aux niveaux des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire peuvent avoir ces normes culturelles en commun¹¹. Elles servent aussi de référence aux médias, aux sciences et à l'opinion publique.

Le concept de culture stratégique s'applique au sens étroit du terme à l'usage de moyens militaires, mais on peut également l'élargir à la culture de la politique étrangère en général, comme la comparaison entre des moyens tels que la force ou la persuasion.

La culture stratégique se définit par les éléments suivants.

- Une image de soi cohérente : la plupart des aspects de la culture stratégique proviennent de l'image qu'une nation se fait d'elle-même, laquelle est façonnée par des données historiques, géographiques ou constitutionnelles.
- Une définition de ses propres intérêts : les objectifs et les priorités de la politique étrangère peuvent être formulés ou débattus sur la base d'hypothèses générales communes.
- Un système commun de valeurs et de normes : cette référence permet aux acteurs de juger le comportement de tiers dans une situation de crise et d'évaluer leurs propres possibilités d'action.
- Un sentiment que l'action extérieure est légitime ou illégitime : le simple fait que l'État auquel on appartient exerce une influence dans une situation ou une région donnée est-il ressenti comme juste ?

11 Voir l'étude sur les ouvrages traitant de cette question dans Alastair Lain Johnston, « Thinking about Strategic Culture », *International Security*, vol. 19, n° 4, printemps 1995, p. 32-64 ; Jeffrey S. Lantis, « Strategic Culture and National Security Policy », *International Studies Review*, vol. 4, n° 3, 2000, p. 87-113.

- Une évaluation des risques : une évolution particulière affecte-t-elle ses propres intérêts au point qu'une intervention soit nécessaire ?
- Une évaluation des moyens : il y a un consensus sur l'éventail des moyens de politique étrangère qui peut être utilisé face à un problème.

L'histoire de la politique étrangère allemande laisse apparaître ce type de données d'origine culturelle avec une tendance à mettre en avant des valeurs, telles que l'antimilitarisme et le multilatéralisme. Avec le temps – et malgré une certaine continuité –, ces tendances ont cependant été réévaluées et ont reçu une nouvelle justification en fonction de conditions externes nouvelles.

Des déterminismes culturels en cours d'évolution

Nous nous intéresserons ici à la culture stratégique spécifique aux Allemands, qui s'est forgée essentiellement au gré d'une lente évolution vers l'autonomie de la partie ouest de l'Allemagne en matière de politique étrangère, dans le cadre d'une dépendance maintenue. Il est légitime de se concentrer sur ce point, car les orientations de la République démocratique allemande (RDA) en termes de politique étrangère n'ont eu pratiquement aucune influence sur l'Allemagne d'après 1990.

Les sources de la culture stratégique allemande ont souvent été décrites, précisément parce qu'elles expliquent la continuité de celle-ci malgré le gain de puissance qu'a connu le pays après la réunification¹². Elles se trouvent dans l'histoire, dans l'expérience de la culpabilité de la guerre et de l'Holocauste, dans la destruction, l'anarchie et la perte de contrôle. La redéfinition des priorités en matière de politique étrangère après 1949, sous l'effet d'une culpabilité encore à peine reconnue à l'époque, d'un affaiblissement et d'une partition du pays, a donc été, plus encore que le temps de la politique d'équilibre de Bismarck, la phase décisive au cours de laquelle s'est formée la politique étrangère allemande. L'obligation constitutionnelle de respecter des valeurs de liberté universelles, l'engagement volontaire dans des organisations internationales, la réconciliation et la collaboration avec d'anciens adversaires, le renoncement aux ambitions impériales, et plus tard même à la restitution de territoires perdus : tout cela constituait d'une part un rejet sans équivoque de l'idéologie meurtrière nazie, d'autre part un signal aux partenaires dont l'Allemagne avait grand besoin au sein de l'alliance occidentale et de la jeune communauté européenne. Le statut particulier de l'Allemagne divisée trouvait son expression dans les droits réservés des Alliés, qui furent maintenus même après 1949 pour les questions relatives à l'Allemagne dans son ensemble, à Berlin et à l'armement allemand.

12 Voir John S. Duffield, *World Power Forsaken. Political Culture, International Institutions, and German Security Policy After Unification*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1998 ; Beverly Crawford, *Power and German Foreign Policy: Embedded Hegemony in Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007 ; Thomas U. Berger, « Norms, Identity and National Security », in Peter J. Katzenstein, *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996, p. 317-356.

Le respect inconditionnel des valeurs, l'antimilitarisme, la coopération via des partenariats et au sein d'institutions multilatérales sont autant de grandes orientations qui font partie de la culture allemande en matière de politique étrangère. Depuis la fin de la guerre froide, les fonctions, l'interprétation et la justification de ces orientations ont changé.

L'attachement aux valeurs

Des valeurs telles que la démocratie, les Droits de l'homme ou l'État de droit, que partagent toutes les démocraties occidentales, jouent un rôle particulier dans la politique étrangère allemande. Durant les années de fondation de la République fédérale, choisir ces grands principes comme références représentait, dans la conscience de soi du nouvel État, à la fois une manière de tourner le dos aux erreurs du passé et une condition de l'intégration dans la communauté des États occidentaux. Dans le cadre du processus de démocratisation, ces valeurs visaient à l'affrontement pacifique des forces politiques qui avaient échoué sous la République de Weimar. Le rappel des droits fondamentaux dans la Loi fondamentale constituait également un rejet de l'idéologie raciale fondée sur l'inégalité¹³.

Cette insistance sur les valeurs a permis aux Allemands de se trouver une nouvelle identité après 1945 et d'envoyer à leurs nouveaux partenaires le signal que l'Allemagne avait changé. Cette dimension stratégique joua encore un rôle au moment de la politique d'ouverture à l'est des années 1970 et était encore perceptible lorsque le chancelier Helmut Kohl évoqua la continuité des valeurs, des engagements institutionnels et des partenariats après la réunification allemande¹⁴. La politique étrangère allemande vise également à la diffusion et au renforcement de ces valeurs dans le monde. La démocratisation et l'engagement en faveur des Droits de l'homme et de l'État de droit sont des éléments clés d'une politique étrangère active.

Mais cette priorité donnée aux valeurs conduit aussi souvent à adopter un point de vue légaliste en politique étrangère, ce qui en raison d'obstacles juridiques peut empêcher les initiatives nouvelles et la prise de décisions efficaces. On peut citer en exemple les débats juridiques complexes qui ont porté sur ce qu'il convenait de faire des pirates arrêtés lors des missions au large de la Corne de

13 Voir Michael F. Feldkamp, « Neuland Grundgesetz. Abkehr von Weimarer Verfassung - Reaktion auf Nazi-Deutschland », *Bundeszentrale für politische Bildung (Website)*. Disponible sur http://www.bpb.de/themen/88SWHJ,0,Neuland_Grundgesetz.html (consulté le 20/11/2011).

14 Voir Helga Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung: 1945-2000*, Munich, Deutsche Verlagsanstalt, 2001, p. 345-86.

l'Afrique¹⁵. Les Allemands ont critiqué le camp de prisonniers américain de Guantanamo, mais n'ont pas été capables de formuler en contrepartie des propositions sur la manière de traiter, dans les lieux de détention, les combattants islamistes agissant de manière transnationale¹⁶.

Partenariats et multilatéralisme

Dans ses premières décennies d'existence, la République fédérale d'Allemagne s'est servie de son inclusion dans des enceintes multilatérales pour sortir de sa position de faiblesse. Son entrée dans l'OTAN s'est accompagnée d'une normalisation de ses rapports avec les États vainqueurs. Les liens avec les États-Unis et la France sont devenus avec le temps des éléments déterminants de la politique étrangère allemande, de même que le partenariat spécial avec la Russie. L'appartenance à l'OTAN, la création des Communautés européennes et surtout l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ont été et sont encore des instruments permettant de donner dans un cadre multilatéral une dimension supplémentaire aux alliances bilatérales de l'Allemagne. L'intégration dans les systèmes de sécurité occidentaux lui a permis de mener les négociations sur la question allemande en position de force. La fondation de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) a en outre conduit à la levée des conditions discriminatoires qui pesaient sur l'Allemagne de l'Ouest¹⁷.

Les engagements multilatéraux permettaient aussi aux élites du nouvel État de se forger une identité. La participation à des organisations multinationales était la preuve officielle de l'égalité de la partie ouest du pays, un symbole concret prouvant que l'Allemagne pouvait retrouver sa réputation de partenaire que la brutalité du régime nazi lui avait fait perdre. Après tout, l'Allemagne avait elle-même expérimenté les avantages du regroupement d'États suite à son unification au XIX^e siècle. Cette participation était donc stratégique, mais elle confortait aussi l'émergence d'une image de soi, ou plutôt le souhait des démocrates allemands de voir leur État devenir un membre à part entière de la communauté internationale.

15 « Somalische Piraten: Staatsanwaltschaft lässt Piraten-Anklage fallen », *Handelsblatt*, 8/3/2009. Disponible sur

<<http://www.handelsblatt.com/politik/international/staatsanwaltschaft-laesst-piraten-anklage-fallen/3130094.html>> (consulté le 20/11/2011).

16 « Bush Rebuffs Merkel on Guantanamo », *BBC News*, 13 janvier 2006. Disponible sur <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4610872.stm>> (consulté le 20/11/2011).

17 Helga Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982*, Baden-Baden, Nomos (2^e édition), 1986, p. 32-48.

Aux yeux de l'Allemagne, le multilatéralisme est également toujours un moyen de renforcer la place du droit dans les relations internationales. Ceci s'explique par l'orientation plutôt légaliste de la politique étrangère allemande, sans doute due aussi à la forte proportion de juristes dans le corps diplomatique. L'examen des conditions légales initiales, au vu du droit international ou du droit de la guerre, est une étape importante dans la planification d'actions de politique étrangère. Les interventions requièrent, du point de vue allemand, un cadre international et, si possible, un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU. Que les mesures coercitives internationales aient une légitimité acquise dans un cadre multilatéral est une condition importante pour décider de la participation de la Bundeswehr à des actions internationales – mais ce n'est pas un critère indispensable, comme le montre l'opération au Kosovo en 1999, ni une condition entraînant automatiquement une intervention, comme le prouve l'abstention à propos de la Libye en 2011.

Le poids de la République fédérale d'Allemagne (RFA) devenant de plus en plus important (y compris au sein des Nations unies où elle a fait son entrée en 1973 en même temps que la RDA), la stratégie du multilatéralisme a trouvé une nouvelle raison d'être qui a renforcé l'importance majeure accordée aux engagements multilatéraux même dans les conditions nouvelles créées par le renforcement de la position de l'Allemagne. Les institutions multilatérales offraient à la République fédérale un champ d'action diplomatique, dans lequel elle pouvait accroître sa capacité d'influence sans s'attirer le reproche de mener une politique de puissance traditionnelle. À cela s'ajoute que pendant la période d'affrontement Est/Ouest, des forums internationaux comme la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) ou les Nations unies sont peu à peu devenus des lieux privilégiés pour organiser des cycles de négociations réguliers. Des questions essentielles pour les Allemands, telles que le désarmement ou la construction de relations de confiance ou encore la mise en œuvre des volets humanitaires de la politique d'ouverture à l'est au début des années 1970, ont été négociées au niveau multilatéral. La grande importance accordée au désarmement dans la politique étrangère allemande s'explique par cette configuration historique et se reflète dans la structure du ministère des Affaires étrangères, qui possède une puissante sous-division chargée de ces questions. L'Allemagne s'est fermement engagée, aussi bien seule que dans le cadre de l'UE, en faveur d'un renforcement du régime de non-prolifération nucléaire.

On comprend donc clairement pourquoi, en 1990, l'Allemagne a cherché à inscrire sa réunification dans un cadre multilatéral. L'engagement à rester dans l'OTAN et à participer à la fondation de l'Union européenne, ainsi que les conditions qu'elle s'est elle-même imposées concernant la réduction de ses effectifs militaires ne représentaient donc pas un renoncement à la normalité étatique. Mais il s'agissait d'un prolongement de la logique multilatérale à

laquelle l'Allemagne entendait rester fidèle, même une fois devenue un État puissant.

L'Allemagne a donc poursuivi une orientation multilatérale et lui a en même temps donné une valeur nouvelle, en œuvrant, dans les années qui ont suivi la chute de l'Union soviétique, pour que les organisations internationales deviennent un moteur du rapprochement à l'intérieur de l'Europe. L'élargissement de l'OTAN et de l'Union européenne peut se comprendre comme un prolongement de ce projet d'unification multilatérale, dans lequel l'Allemagne ne cherchait pas seulement à s'intégrer elle-même, mais qu'elle voulait aussi utiliser pour créer une dynamique d'intégration au profit de la paix en Europe.

Cet enthousiasme s'est cependant arrêté là où les intérêts de la Russie, cet important partenaire, plus puissant encore aujourd'hui, étaient menacés. Aux yeux de l'Allemagne, il était inimaginable que la Géorgie et l'Ukraine entrent dans l'OTAN car cela aurait compromis l'équilibre de la politique de sécurité entre un OTAN encore solide et la Russie. Malgré le fort lien bilatéral qu'elle entretient avec la Russie – que les petits États est-européens de l'UE lui reprochent souvent –, la politique de l'Allemagne vis-à-vis de Moscou vise également à l'intégrer dans les structures de coopération de l'UE et de l'OTAN. La relation bilatérale germano-russe n'est pas un renoncement au principe du multilatéralisme. L'Allemagne recourt du reste à la stratégie du partenariat, lequel comporte une coopération économique, un accord contractuel et un dialogue institutionnalisé, avec tous les États présentant un intérêt stratégique – en particulier la Chine.

Il faut cependant voir une normalisation de la politique étrangère allemande dans le fait que Berlin se concentre davantage sur la défense de ses propres intérêts au sein de l'UE et de l'OTAN. Le chancelier Gerhard Schröder est représentatif d'une génération de dirigeants qui ne peut plus puiser dans sa propre biographie les expériences permettant de comprendre le but pacificateur de l'intégration européenne. Depuis quelques années, il est devenu normal que l'Allemagne commence elle aussi par procéder à une analyse coûts/ bénéfices pour déterminer sa position dans les processus de prises de décision multilatéraux, y compris en Europe. Certains estiment que cette évolution reflète aussi la déception des Allemands face aux blocages de l'UE, avec laquelle ils s'étaient davantage identifiés que d'autres États membres¹⁸.

La tendance à privilégier le multilatéralisme est cependant devenue un élément culturellement dominant, même dans une Allemagne puissante. L'organisation de la politique étrangère y contribue de manière décisive au travers de la structure de ses ministères, des mécanismes de prise de décision à Berlin ainsi qu'entre les capitales, et plus encore la teneur de la formation et la carrière des

18 Voir Ulrike Guérot et Mark Leonard, *The New German Question: How Europe Can Get the Germany it Needs*, European Council on Foreign Relations, avril 2011, « Policy Brief ».

fonctionnaires des départements concernés¹⁹. Les plus hauts diplomates de la chancellerie fédérale et du ministère des Affaires étrangères ont généralement travaillé au niveau communautaire au cours de leur carrière.

Aujourd'hui encore, l'Allemagne ne peut pas « choisir » entre agir de manière multilatérale ou unilatérale. La principale question, en particulier pour ses alliés, est surtout de savoir dans quelle mesure elle est également prête à payer le prix du maintien de l'ordre multilatéral – en termes humains et financiers.

Antimilitarisme et préférence pour les actions civiles

Dans la société allemande d'après-guerre, la défaite et la culpabilité envers l'Holocauste et la guerre ont décrédibilisé les représentations traditionnelles de la puissance de l'État et du recours légitime à la force, désormais considérées comme fausses et dangereuses. Les États voisins et les opposants à la guerre n'étaient pas les seuls à redouter le spectre d'une renaissance du militarisme allemand : les Allemands eux-mêmes le craignaient. Certes, dans les débats des années 1950 et 1960 à propos du réarmement et de l'organisation des forces armées, les promoteurs d'un renforcement des capacités l'emportèrent. Les attitudes de retenue et d'auto-limitation, par exemple via la conclusion d'alliances ou le concept de l'« Innere Führung²⁰ », trouvèrent cependant une place et ont ancré le principe du respect des valeurs jusque dans le style de commandement de la Bundeswehr. L'image que se faisaient les citoyens allemands d'une Allemagne armée mais limitée dans ses actions a ainsi été consolidée. Les valeurs et les convictions liées à cette image étaient partagées par les élites et la population et ont permis d'éviter une politique de puissance traditionnelle²¹.

Mais cela ne suffit pas à normaliser le rapport des Allemands à leurs soldats. Pendant la guerre froide, la société ouest-allemande n'eut jamais à se préoccuper de la participation de ses forces armées à un conflit. Les missions de stabilisation des années 1990 forcèrent les Allemands, compte tenu de la distance géographique, à remettre en question leur indifférence vis-à-vis de leur armée.

La politique de défense allemande est strictement encadrée par la Loi fondamentale, laquelle prévoit que la Bundeswehr ne peut être engagée que pour défendre le territoire national ou celui de ses

19 Lothar Rühl, « Sicherheitspolitik: Nationale Strukturen und Multilaterale Verflechtung », in Wolf-Dieter Eberwein et Karl Kaiser, *Deutschlands neue Außenpolitik (Volume 4), Institutionen und Ressourcen*, Munich, Oldenbourg, Forschungsinstitut der DGAP, 1998, p. 87-100 (extrait p. 93).

20 Code de conduite du soldat, lequel doit être un « citoyen en uniforme ».

21 Voir Thomas U. Berger, *op. cit.*, p. 326.

alliés : ce qui signifie qu'elle ne peut pas intervenir dans le cadre de missions de stabilisation en dehors des territoires appartenant à l'OTAN, du moins était-ce la règle jusque dans les années 1990. La décision du Tribunal constitutionnel fédéral rendue en 1994 dans le contexte des missions de l'OTAN dans les Balkans constitue une nouvelle interprétation de ce principe. Elle permet des interventions de la Bundeswehr dans le cadre d'un système de sécurité collective même en dehors des territoires décrits dans le traité de l'OTAN, à la condition qu'elles soient mandatées par le Bundestag²².

Le Bundestag est cependant tributaire de la demande de l'exécutif, lequel met au point un projet de mandat avec les présidents des groupes parlementaires. Or le gouvernement utilise lui-même le processus d'octroi d'un mandat pour s'assurer que l'intervention sera limitée et que la dynamique d'intervention restera sous contrôle. Les avertissements inscrits dans les mandats relatifs à l'intervention en Afghanistan, qui fixent les zones d'intervention ainsi que certains types d'actions, empêchent de déployer les troupes de manière flexible, par exemple pour protéger les partenaires²³. Différents gouvernements fédéraux ont préféré présenter à leur population la mission ISAF comme une mission essentiellement humanitaire, sacrifiant ainsi l'unité entre les alliés participant à l'intervention²⁴.

Cette primauté accordée aux opérations civiles est une confirmation de la culture stratégique allemande. Globalement, la politique de sécurité allemande est intégrée dans un concept de « sécurité en réseau », c'est-à-dire que tous les départements concernés contribuent à prévenir les crises. Le but étant de mettre en œuvre l'éventail complet des instruments de gestion de crise – et de réduire la nécessité des interventions militaires. Sur la base d'un « Plan d'action pour la prévention civile des crises », un bureau organise des rencontres régulières au niveau des chefs de service, des chefs de division et des secrétaires d'État afin de résoudre les conflits internes²⁵.

La distance critique de la société allemande vis-à-vis de la Bundeswehr se manifeste aujourd'hui d'une part par un manque de soutien aux soldats participant à des interventions, d'autre part par des doutes sur la capacité des moyens militaires à résoudre des

22 Voir Claus Kreß, « Zu den Rechtsgrundlagen von Auslandseinsätzen der Bundeswehr », in Christoph Schwegmann (dir.), *Bewährungsproben einer Nation. Die Entsendung der Bundeswehr ins Ausland*, Berlin, Duncker&Humboldt, 2011, p. 87-102.

23 Voir Franz-Josef Meiers, « The German Predicament: The Red Lines of the Security and Defense Policy of the Berlin Republic », *International Politics*, vol. 44, 2007, p. 623-644.

24 Voir Stefan Kornelius, *Der unerklärte Krieg: Deutschlands Selbstbetrug in Afghanistan*, Hambourg, Éditions Körber-Stiftung, 2009.

25 Christian Heldt, « Die Regierung beschließt einen Einsatz – ein Blick in die Zusammenarbeit der Ministerien », in Christoph Schwegmann (dir.), *op. cit.*, p. 115-126.

crises complexes²⁶. La formule selon laquelle jamais aucun conflit n'a été résolu seulement par des moyens militaires revient sans cesse dans les débats à propos de l'Afghanistan. Elle ne dit cependant pas dans quelle mesure la pression militaire peut aussi être nécessaire pour créer les conditions propices à un accord politique – ce type de raccourci a servi à justifier l'abstention à propos de la Libye.

La modestie du budget de la défense allemand par rapport à celui d'autres grands alliés et le fait qu'il soit la plupart du temps le premier à être amputé lorsque des mesures d'économie sont prises sont aussi des conséquences de cette attitude antimilitariste²⁷. Le fait que fin 2010, ce soit la crise économique mondiale – et non des considérations stratégiques – qui ait poussé à une réforme de grande ampleur de la Bundeswehr en dit long sur l'importance qu'attache l'Allemagne à ses capacités militaires : des économies de près de 2 milliards d'euros par an, la fin du service militaire obligatoire, des coupes dans les projets d'armement communs – toutes ces mesures ont renforcé les inquiétudes des partenaires de l'Allemagne quant à ses capacités, déjà limitées, à participer à des alliances.

Quoi qu'il en soit, en mai 2011, le nouveau ministre de la Défense, Thomas de Maizière, a rapidement présenté de nouvelles directives en matière de politique de défense, peu de temps après le départ de son prédécesseur. La mission de la politique de sécurité est claire : elle doit éviter à l'Allemagne de subir les conséquences de conflits et, dans la mesure du possible, éviter qu'ils éclatent. Dans les interviews qu'il a accordées, le ministre a également mis en avant l'idée de responsabilité internationale. Il a déclaré au journal télévisé que l'Allemagne doit accepter qu'on lui demande « si elle ne doit pas, tout comme d'autres États, apporter sa contribution quand la responsabilité internationale l'exige et que des intérêts allemands ne sont pas directement menacés²⁸ ».

26 Voir Thomas Bulmahn, « Wahrnehmung und Bewertung des Einsatzes der Bundeswehr in Afghanistan », in Thomas Bulmahn, Rüdiger Fiebig et Carolin Hilpert, *Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland, Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2010 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr*, Forschungsbericht 94, mai 2011, p. 51-64. À propos de la tendance observée chez les décideurs à préférer les solutions civiles, voir Dimap/DGAP, « Elitestudie: Trends der deutschen Außenpolitik », Berlin, 2009.

27 Entre 1990 et 1994, l'Allemagne consacrait encore 2,1 % de sa richesse nationale à la défense ; en 2010 cette proportion était tombée à 1,4 % (à comparer avec les données relevées en 2010 en France : 2,0 %, et au Royaume-Uni : 2,7 %) ; voir : « Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN », Communiqué de presse de l'OTAN, PR/CP(2011)027, 10.03.2011, p. 6 . Disponible sur <http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110309_PR_CP_2011_027.pdf> (consulté le 20/11/2011).

28 Voir Bundesministerium der Verteidigung, « Verteidigungspolitische Richtlinien », Berlin, 18 mai 2011, ainsi que « Neuausrichtung der Bundeswehr entschieden », Journal télévisé de l'ARD (Reportage et vidéo sur ce thème, interview par Tom Buhrow de Thomas de Maizière), Disponible sur <<http://www.tagesschau.de/inland/bundeswehrreform166.html>> (consulté le 20/11/2011).

qu'instrument de stabilisation, était la bienvenue y compris chez des peuples qui avaient souffert de l'occupation allemande pendant la guerre. Même au Proche-Orient, dans le cadre de la protection de la frontière libano-israélienne par la Force d'intervention des Nations unies au Liban (FINUL), l'Allemagne joue depuis 2006 un rôle majeur, en assurant pour partie la surveillance maritime afin de protéger le partenaire spécial qu'est Israël. Elle a désormais élargi son champ d'action via des interventions de la Bundeswehr dans les Balkans, en Afrique, en Afghanistan ou encore au large de la Corne de l'Afrique, dans le cadre de la lutte contre la piraterie.

Toutefois, plus la distance est grande, moins il est probable que la Bundeswehr puisse être utilisée comme moyen de pression. Cela tient aussi à des raisons pratiques. Sur des théâtres d'opération très lointains, des situations conflictuelles très complexes peuvent exister, et la confrontation entre des puissances régionales ou encore des tensions ethniques et culturelles sont susceptibles de renforcer encore les obstacles aux opérations. Ceci conforte le scepticisme habituel des Allemands quant à l'utilisation de la Bundeswehr pour défendre des intérêts nationaux ou multilatéraux. Le manque d'aptitude de la Bundeswehr au déploiement stratégique est un exemple parlant qui explique cette concentration géographique – même l'avion de transport de troupes A400M, dont le rayon d'action est de 4 500 kilomètres, est plutôt conçu dans la Bundeswehr comme un instrument de déploiement tactique. Des actions humanitaires ou de secours après une catastrophe peuvent cependant être menées dans le monde entier, comme l'a prouvé la participation de l'Allemagne à la mission de l'OTAN au Pakistan après un tremblement de terre en 2005.

Valeurs et Realpolitik

Il est intéressant d'observer ce qu'il se passe lorsque les valeurs entrent en conflit avec les intérêts politiques et économiques de l'Allemagne vis-à-vis de partenaires non démocratiques : « L'alliance des valeurs et des intérêts constitue le but et la méthode de la politique extérieure allemande, tout l'art de la diplomatie consistant à trouver un équilibre entre la poursuite indispensable des intérêts sécuritaires et économiques d'une part, et les normes éthiques intangibles d'autre part³⁰. »

L'insistance de l'Allemagne sur les valeurs crée une attente chez les forces politiques d'opposition, dans l'opinion publique, ainsi que chez ses propres alliés pour que ces valeurs soient prises en

30 Ulrich Weisser, « Die Rolle Deutschlands in der Welt », in Christoph Schwegmann (dir.), *op. cit.*, p. 25-35 (citation p. 26).

compte y compris dans le cadre de partenariats établis dans une logique de *Realpolitik*.

La place faite aux valeurs dans les relations avec les États partenaires non occidentaux tels que la Chine ou la Russie est un thème récurrent dans le sempiternel débat sur la politique étrangère allemande. L'absence d'une base éthique commune n'est pas un obstacle à la mise en place d'un partenariat économique. Il est évident que les intérêts économiques de l'Allemagne passent en premier. L'argument de l'interdépendance permet de résoudre les cas de conscience. Dans les milieux diplomatiques, l'idée est en effet répandue que, tous les domaines étant liés, le partenariat créera une nouvelle dynamique entraînant des mouvements de réforme dans les différents pays concernés – conformément au credo de la politique d'ouverture à l'est, « le changement par le rapprochement ». Cette doctrine ouvre la possibilité d'une influence progressive, sur une longue période, sans qu'il soit nécessaire de reléguer les intérêts économiques allemands au second plan.

Dans sa relation avec la Chine, qui répond clairement à des intérêts de politique économique, l'Allemagne a transféré son engagement en faveur des Droits de l'homme, de l'ouverture politique et de l'État de droit dans une douzaine de forums de discussion. Leur activité peut cesser temporairement en cas de tensions – par exemple en réaction à la visite du Dalai-lama à la chancellerie en 2007. Cela n'empêche pas pour autant le développement des relations économiques. Cependant, les craintes de voir l'Allemagne tenter de former un groupe dominant avec des puissances en pleine expansion sont sans doute injustifiées (on a pu dire par exemple qu'elle s'est abstenue « avec la Russie et la Chine » lors de la résolution sur la Libye). En premier lieu, l'Allemagne a un faible pour la rhétorique du partenariat, ce qui masque souvent la véritable hiérarchie qu'elle établit entre ses différents alliés et partenaires ; en deuxième lieu, elle a pour tradition de maintenir un équilibre entre ses alliances bilatérales (en particulier entre les États-Unis et la France), ce qui déconcerte souvent ses alliés.

Le dernier exemple de ce pragmatisme en politique étrangère a été donné par le Conseil de sécurité fédéral, lequel a accepté d'examiner la possibilité de vendre 200 chars de type Léopard 2, le modèle le plus récent, à l'Arabie Saoudite. Les exportations d'armes vers des pays alliés et des partenaires qui promettent d'établir la stabilité dans leur région sont un instrument de la politique étrangère allemande accepté par les gouvernements de toute couleur politique : les critiques émises quand les uns et les autres se retrouvent dans l'opposition n'y changent rien. L'Arabie Saoudite ayant participé à la répression de la résistance à Bahreïn, la question est devenue d'autant plus épineuse dans le débat allemand. Le fait que le gouvernement fédéral veuille maintenir la procédure d'évaluation

montre que la collaboration pragmatique ne s'efface pas derrière une mission de démocratisation³¹.

Vis-à-vis d'un pays tel que l'Iran, qu'on soupçonne de développer un programme d'armement nucléaire et de violer le droit international, mais auquel l'Allemagne est liée par des intérêts économiques, Berlin s'est montré prêt, sous la pression des États-Unis, à mettre en place par étapes une série de mesures coercitives et un processus d'isolation internationale. Ceci était en partie pour montrer à son allié, plus mobilisé, que l'Allemagne ne reste pas un compagnon d'arme inactif. Le but restant cependant toujours de permettre au contrevenant de revenir à un comportement raisonnable. La politique de sanctions de l'Allemagne pourrait lui faire perdre des parts de marché en Iran – c'est pourquoi Berlin se montre très prudent dans l'extension des sanctions³². Celles-ci ne compromettent d'ailleurs pas les stratégies coopératives que la culture stratégique allemande prévoit en priorité, lesquelles permettraient de tendre la main à l'Iran et de conclure une nouvelle alliance si cet État venait à adopter une attitude plus conciliante. Il n'y a du reste pas beaucoup d'autres options possibles.

Les devoirs vis-à-vis des alliés et la peur d'être pris au piège d'un conflit

L'Allemagne n'aime guère devoir prendre part à des mesures coercitives et à des actions militaires. Cette aversion se ressent dans l'attitude qu'elle adopte dans les organisations de défense multilatérales telles l'OTAN ou l'UE. Cependant, elle a toujours soutenu activement le renforcement des capacités d'action militaire de ces organisations. Les Allemands ont toujours été présents lorsqu'il s'est agi d'étendre les capacités militaires des deux organisations face à de nouvelles menaces. Le problème est qu'ils ne peuvent se résoudre à engager ces forces.

Le développement des structures militaires a un effet fédérateur qui renforce la cohésion de l'organisation. Ainsi, la transformation des forces armées lancées par les États-Unis en 2002 a fait émerger un nouvel objectif pour l'OTAN. La mise en place de la Force de réaction modulaire de l'Alliance (opérationnelle depuis

31 Voir Thorsten Denkler, « Merkel und der Panzer des Schweigens », *Süddeutsche Zeitung Online*, 8 juillet 2011 Disponible sur <<http://www.sueddeutsche.de/politik/leopard-fuer-saudi-arabien-debatte-im-bundestag-merkel-und-der-panzer-des-schweigens-1.1117998>> (consulté le 20.11.2011).

32 Voir l'aperçu général de la situation dans Ariel Farrar-Wellman, « Germany-Iran Foreign Relations », *AEI Iran Tracker*, American Enterprise Institute, Washington, 27 juillet 2010. Disponible sur <<http://www.irantracker.org/foreign-relations/germany-iran-foreign-relations>> (consulté le 20/11/2011).

2006) a fourni le cadre adéquat à la réforme de la Bundeswehr sous le gouvernement de coalition SPD/Grünen. La création de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et des institutions afférentes a donné un coup d'accélérateur à l'intégration dans l'UE. Le renforcement des capacités dans les principales organisations de sécurité n'a donc pas pour unique but de préparer ces dernières à l'éventualité de nouvelles missions de lutte contre des risques encore inconnus, mais sert aussi à renforcer le multilatéralisme. Lorsqu'il s'agit de développer une alliance sur le plan politique, l'Allemagne est toujours au premier rang, mais lorsque ses partenaires font pression pour que les capacités de l'Alliance soient utilisées, elle est au contraire en retrait³³.

Les conceptions stratégiques allemandes ont également irrité ses alliés sur un autre point. Le ministre des Affaires étrangères s'étant concentré sur le désarmement – thème qui devait lui valoir le soutien des électeurs lors des prochaines élections –, il a introduit dans les négociations sur le nouveau concept stratégique de l'OTAN la question du retrait des armes nucléaires américaines sous-stratégiques du sol européen. Ceci n'avait naturellement trait à aucun des problèmes centraux concernant la capacité d'action de l'Alliance. La France en particulier s'est élevée contre la dévalorisation de la dissuasion nucléaire que cette proposition impliquait³⁴.

On voit donc que, premièrement, l'Allemagne transfère son antimilitarisme – qu'elle camoufle en scepticisme – dans les organisations dont elle vient justement de contribuer à renforcer les capacités militaires (Force de réaction de l'OTAN, groupes de combat) ; et deuxièmement, qu'une crainte de se retrouver piégée dans les conflits (*fear of entrapment*) apparaît lorsque les capacités d'action collectives sont renforcées. Au sein de l'OTAN et de l'UE, Berlin est contraint de se plier à des dispositions institutionnelles qui pourraient l'obliger à participer à des opérations militaires. Dans le cadre de cet engagement collectif multinational, il n'est pas encore possible de savoir si les missions que l'Allemagne sera amenée à accomplir seront dans son intérêt et si le rôle de défense et de soutien, que les Allemands estiment approprié pour la Bundeswehr, sera suffisant. Il est en revanche prévisible que des pressions politiques seront exercées et que Berlin ne pourra pas refuser des missions dans lesquelles des capacités collectives seront nécessaires. Les exceptions à cette retenue s'expliquent la plupart du temps par un concours de circonstances. L'engagement des Allemands en Afghanistan à partir de 2002 correspondait à une dynamique particulière, dans la mesure où les attaques du

33 Marco Overhaus, *Die deutsche NATO-Politik. Vom Ende des Kalten Krieges bis zum Kampf gegen den Terrorismus*, Baden-Baden, Nomos, 2009, p. 343.

34 Stefanie Bolzen, « Atomwaffen-Streit zwischen Paris und Berlin », *Welt-Online*, 14 octobre 2010, disponible sur <http://www.welt.de/politik/deutschland/article10301030/Atomwaffen-Streit-zwischen-Paris-und-Berlin.html> (consulté le 20/11/2011).

11 septembre 2001 appelaient une réaction rapide des États-Unis contre Al-Qaida et le régime des Talibans et que le chancelier Gerhard Schröder avait appelé à une solidarité totale avec les Américains. Quant à la mission de l'UE au Congo en 2006, les Allemands n'avaient accepté d'en prendre la tête que sous la pression des autres États membres, en particulier de la France³⁵.

35 « Militäreinsatz im Kongo: Deutschland ist bereit, die Führungsrolle zu übernehmen », *Süddeutsche.de*, 17 mars 2006. Disponible sur <<http://www.sueddeutsche.de/politik/militaereinsatz-im-kongo-deutschland-ist-bereit-die-fuehrungsrolle-zu-uebernehmen-1.656699>> (consulté le 20/11/2011).

Existe-t-il des issues au blocage ?

La culture stratégique des Allemands repose sur l'image qu'ils se font de leur pays, perçu comme une nation économiquement puissante qui dans son propre intérêt établit des liens afin de construire des relations de confiance : l'attachement aux valeurs, le multilatéralisme et les doutes quant à l'utilité du recours à la force sont des principes constants de la politique étrangère allemande. Ces tendances se sont construites au cours de l'histoire. Mais parallèlement, les conflits et les contradictions dans la perception que l'Allemagne a de son rôle sur la scène internationale provoquent des blocages et des incertitudes.

Le primat accordé aux valeurs dans la politique étrangère allemande s'est maintenu. Il demeure une pierre angulaire dans beaucoup de décisions touchant à la politique de sécurité, en particulier dans les phases de bouleversements, ainsi qu'une base pour la conclusion des partenariats les plus solides. L'Allemagne a le sentiment d'avoir une mission à accomplir, mais elle peut aussi se montrer pragmatique et établir des relations avec des États non démocratiques. En effet, quand il y va des intérêts économiques, les calculs stratégiques sont de mise. L'orientation multilatérale a permis de lancer des dynamiques importantes, car elle a inspiré la manière dont pouvaient être redéfinies les relations avec d'anciens adversaires et avec des États en transition – les préceptes de la culture stratégique ont donc pu être confirmés et revalorisés dans une situation nouvelle.

Malgré un large consensus au sein des diverses sensibilités politiques, l'Allemagne reste hésitante quant à la définition de ses propres intérêts dans le monde et des priorités qui doivent être les siennes, ce qui est une fois encore une conséquence de l'échec catastrophique de la politique de puissance nationale. L'Allemagne a d'abord dû se faire lentement à l'idée que son intervention dans d'autres régions du monde était légitime – aujourd'hui encore, elle pense certes à l'échelle planétaire, mais elle rechigne à agir partout dans le monde dans le cadre de la politique de sécurité. La situation est différente sur le plan commercial. Dans ce domaine, l'évaluation des risques faite par l'Allemagne est assez similaire à celle de ses partenaires transatlantiques.

Les problèmes apparaissent lorsqu'il s'agit de choisir les moyens de la politique étrangère, en particulier les instruments classiques de la politique de puissance (la contrainte et le recours aux forces armées) avec lesquels les Allemands sont mal à l'aise. La retenue en matière militaire est la principale cause de frustration chez

beaucoup de leurs alliés : l'exécutif allemand craint que la Bundeswehr ne soit prise dans un processus d'escalade, par exemple dans des conflits asymétriques, dans lesquels les actions de la Bundeswehr ne seraient plus en accord avec l'idée que l'Allemagne se fait des valeurs et de la justice. Cela donne l'impression que Berlin laisse le soin à d'autres, en particulier aux États-Unis, de défendre ses intérêts. La prudence allemande entrave aussi indirectement la création de capacités communes et nuit à la coopération multilatérale en matière de sécurité dans l'OTAN et l'UE. L'Allemagne risque de perdre sa capacité d'influer sur ces évolutions et de ne plus pouvoir œuvrer en faveur d'un véritable multilatéralisme, auquel elle attache pourtant beaucoup d'importance.

Il est compréhensible que l'Allemagne louvoie et pose des conditions lors de la création de mesures successives de sauvetage de l'euro. Mais la réticence de l'Allemagne face à des systèmes de financement commun pour les opérations de l'OTAN et de l'UE, où les coûts sont toujours assumés par les nations qui les conduisent, et la résistance qu'elle oppose aux interventions de la Force de réaction et des groupes de combat peut décevoir les alliés les plus importants et nuit aux partisans de l'alliance, en particulier à Washington.

Que signifient ces éléments pour le rôle que peut jouer l'Allemagne dans la construction de structures de sécurité européennes ? Les partenaires européens seront encore longtemps confrontés à ce réflexe des Allemands de rester en dehors des engagements internationaux quand ils ne répondent pas à des intérêts allemands et dès lors qu'ils entraînent une implication et le devoir d'aider ensuite durablement à la reconstruction d'un État. Ceci constitue également un obstacle au regroupement des capacités européennes. Certes, Berlin aussi s'est mis à réclamer des projets communs et l'abandon de certaines capacités par tous les Européens afin de permettre un partage des tâches. L'appel à l'Europe s'inscrit dans la logique multilatérale de la culture d'alliance allemande. Mais dans le même temps, l'Allemagne veut aussi empêcher la mise en place de structures susceptibles d'exercer une pression politique pour la participation à des opérations impliquant des capacités partagées. Les longues tergiversations à propos de l'utilisation des avions de surveillance AWACS dans l'espace aérien afghan, laquelle aurait dépendu d'équipes allemandes, sont un bon exemple de ce manque de fiabilité. L'Allemagne a certes accepté, après une longue hésitation, la mise en place de structures de commandement européennes, mais elle a plutôt ralenti le développement des capacités communes prévues par le traité de Lisbonne. Elle mise plutôt sur de longs processus de définition des besoins au sein du triangle de Weimar ou dans le cadre du processus de Gand, qui réunit les ministres de la Défense. Même le fait que la France se soit tournée vers une

coopération avec la Grande-Bretagne n'a pas provoqué une véritable réaction de la part des Allemands³⁶.

Quelles conséquences l'attitude hésitante des Allemands a-t-elle sur les relations transatlantiques ? Barack Obama a décoré Angela Merkel de la médaille de la liberté en juin 2011 et reçu à Washington la moitié de son cabinet. Bon nombre d'observateurs ont vu dans ce geste des Américains une manière d'honorer non pas l'Allemagne telle qu'elle est, mais telle qu'ils aimeraient qu'elle soit³⁷. Pour les États-Unis, le rôle de l'Allemagne est davantage de garantir la stabilité en Europe que d'être le premier partenaire pour les interventions en cas de crise dans le monde. Washington a peut-être enfin réalisé, après des années de frustration face à l'inaction de l'Allemagne dans le développement des capacités européennes, que ce pays n'est tout simplement pas un partenaire militaire conforme aux souhaits des Américains. Ceci pose des limites à l'approfondissement des relations germano-américaines. L'Allemagne jouit cependant d'un crédit certain en tant que principal partenaire en Europe, sans lequel l'influence des Américains dans les affaires européennes serait bien moindre.

Comment la culture stratégique allemande influe-t-elle sur les évolutions dans les régions voisines de l'Europe ? En Europe de l'Est, Berlin veut développer des réformes démocratiques et économiques de concert avec les États concernés, une intégration régionale et des relations de partenariat avec la Russie. L'importance majeure des relations germano-russes empêchera cependant l'Allemagne de prendre trop résolument partie pour les États de l'ancien espace soviétique qui ont engagé des réformes. Pour la plupart des Allemands, le fait que la Russie se sente en sécurité est aussi une condition de la stabilité en Europe. Dans le monde arabe en revanche, l'Allemagne pourrait ouvrir la voie, en employant son mélange d'instruments de politique extérieure, de politique économique et d'aide au développement. Le ministre des Affaires étrangères Guido Westerwelle a vu dans le soulèvement en Égypte une occasion d'agir sur tous les fronts. Il s'y est donc rendu avec des représentants du ministère de l'Économie et du ministère de l'Aide au développement – le fait que l'un et l'autre soient dirigés par des membres du FDP a rendu la coordination plus facile³⁸. Berlin s'efforce d'obtenir une action européenne commune mais ne peut plus guère réclamer le recours à des moyens de pression plus radicaux en cas de crise sérieuse du fait de son abstention lors du vote sur la Libye.

36 Voir Ronja Kempin et Nicolai von Ondorza, *Die GSVP vor der Erosion? Die Notwendigkeit einer Wiedereinbindung Frankreichs und Großbritanniens*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, mai 2011, « SWP Aktuell », n° 25.

37 Voir Klaus-Dieter Frankenberger, « Merkel in Washington: Obamas Zukunftsvision », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7 juin 2011.

38 Majid Sattar, « Westerwelle in Ägypten: Der Revolution auf den Fersen », *FAZ.net*, 24 février 2011. Disponible sur <http://www.faz.net/artikel/C32315/westerwelle-in-aegypten-der-revolution-auf-den-fersen-30328667.html> (consulté le 20/11/2011).

Il serait souhaitable qu'une discussion stratégique ait lieu, pour traiter des conséquences à long terme de cette réticence à l'action, et que s'impose une direction politique capable de s'engager pour que les leçons tirées entraînent des changements. Alors que la politique étrangère fait l'objet de nombreux débats en Allemagne, rares sont les membres du gouvernement fédéral ou de l'opposition qui se confrontent à ces questions épineuses. On manque de personnalités capables d'imposer des décisions désagréables mais justes, même face à des résistances. Seule une prise de position politique en faveur d'une politique globale, réaliste et tournée vers l'action pourrait provoquer un changement des mentalités.

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « Notes du Cerfa » sont des textes concis, à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des « Visions franco-allemandes », les « Notes du Cerfa » sont accessibles sur le site Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Dernières publications du Cerfa

Robert Kaiser, *Le budget européen à l'heure de la crise. Positions allemandes relatives au CFP 2014-2020*, « Note du Cerfa », n° 89, octobre 2011.

Almut Möller, *L'Allemagne face au printemps arabe*, « Note du Cerfa », n° 88, juillet 2011.

Louis-Marie Clouet et Andreas Marchetti, *Incertitudes sur la PSDC. Une nécessaire réflexion franco-allemande*, « Visions franco-allemandes », n° 19, juillet 2011.

Franz-Josef Meiers, *La réorganisation de la Bundeswehr. La quadrature du cercle*, « Note du Cerfa », n° 87, juin 2011.

Oskar Niedermayer, *La crise du parti libéral allemand*, « Note du Cerfa », n° 86, juin 2011.

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. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le Ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; 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 de 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. Yann-Sven Rittelmeyer est chercheur au Cerfa et responsable de la publication des « Notes du Cerfa » et des « Visions franco-allemandes ». Nele Wissmann travaille au Cerfa comme assistante de recherche et est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ».