EUROPE

La politique extérieure allemande

À la veille des élections législatives du 22 septembre dernier, le chancelier Schröder et son ministre des Affaires étrangères Joschka Fischer envoyaient un message politique et médiatique fort, non seulement à leurs propres électeurs, mais également aux chancelleries occidentales en se déclarant opposés à toute intervention militaire en Irak. Cette déclaration ferme et unilatérale brouille les rapports avec les États-Unis et sème le trouble sur le Vieux Continent. La diplomatie allemande reprend-elle le chemin orgueilleux et solitaire de la Wilhelmstrasse ?

Par Olivier Stevens

L'ALLEMAGNE REVIENT DE LOIN

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le recours à la force armée est strictement défini par la Loi fondamentale et, jusqu'à la réunification, il existait un large consensus de tous les partis politiques, de droite comme de gauche, selon lequel la Bundeswehr devait être employée pour la seule défense du territoire national en cas d'agression extérieure et dans le cadre d'alliances défensives.

Cette disposition avait évidemment pour but de rompre avec une tradition militariste qui atteignit son point culminant sous le III^{e} Reich.

Les Allemands de l'Ouest et leurs voisins acceptèrent au lendemain de la guerre un réarmement progressif face à la menace communiste, à la condition qu'il soit strictement encadré par l'Otan.

Peu après la chute du mur de Berlin, la réunification et la reconnaissance de l'intangibilité de la frontière Oder-Neisse avec la Pologne, le gouvernement allemand s'est tenu à l'écart des remous de l'actualité internationale, comme la guerre du Golfe en 1991. Les clauses imposées par la Constitution limitè-

rent la participation allemande à une « diplomatie du chéquier » pour soutenir l'opération « Tempête du désert ».

La situation est devenue plus complexe avec la guerre en Yougoslavie.

Le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe a, en juillet 1994, donné une interprétation extensive de la Constitution, en précisant cependant que tout engagement de la Bundeswehr devait être autorisé par un vote des députés.

En 1999, l'Allemagne a participé à la guerre du Kosovo en assumant des missions de surveillance aérienne puis a envoyé un contingent dans la Kfor et en Macédoine.

Enfin, en novembre 2001, le Bundestag a accepté l'engagement de troupes en Afghanistan, c'est-à-dire hors d'Europe et loin de la zone couverte par l'Alliance atlantique.

Après les attentats du 11 septembre, le gouvernement social-démocrate de Gerhard Schröder avait, avec l'appui des Verts, spontanément mis trois-mille-neuf-cents soldats à la disposition de la coalition contre le terrorisme afin d'aller au-devant d'une requête de Washington… qui n'avait rien demandé.

L'enjeu n'est donc pas militaire, mais symbolique — donc politique.

Les dirigeants allemands appartiennent à une génération née après la fin de la guerre et qui ne connait pas les inhibitions de ses ainées. Cette génération veut une Allemagne émancipée, souveraine, « normale », qui sache défendre ses intérêts comme les autres grands pays du monde.

LA GARANTIE EUROPÉENNE, PILIER DE LA DIPLOMATIE ALLEMANDE

L'idée européenne a transformé la conscience internationale des Allemands et a profité au pays tout entier. En s'identifiant à cette idée et en présentant les contradictions qui lui sont inhérentes comme l'expression même des vertus européennes, la République fédérale a réussi à dissiper les phobies antiallemandes dans les pays voisins.

Elle concentre ses intérêts sur la mise en place d'un « environnement » sûr et d'un grand marché, porteur d'une idée universelle et postnationale qui lui faisait défaut.

Alors que dans le bric-à-brac de l'inconscient collectif européen déferlent des images contrastées: Bismarck et des uhlans, les tranchées de Verdun, le Tannenberg, Guderian, Rommel, celles de Nuit et Brouillard, de l'horreur indicible, Wagner et Nietzsche, mais aussi Schopenhauer, Schiller, Goethe, le Grand Frédéric devisant à Sans-souci avec Voltaire, un art de vivre européen.

L'« Europe », terme aussi vague que creux, est donc présenté à Berlin comme la vision d'avenir de ce début de XXI^{e} siècle. L'avenir, c'est une Europe composée d'États-nations interdépendants tels qu'ils se sont développés de façon organique ces quarante dernières années.

Mais Paris refuse toujours l'instauration d'un véritable contrôle parlementaire européen qui limiterait ses prérogatives et Londres demeure attaché à la souveraineté britan-

nique et n'a de vocation européenne que dans les limites de la disponibilité d'un grand marché. C'est pourquoi, à la faveur des modestes ambitions européennes de ses partenaires, l'Allemagne a pu apparaitre de facto, comme le moteur de l'union économique et monétaire débouchant sur l'adoption de l'euro, le promoteur de l'élargissement à l'Est (signe d'ouverture politique et de pacification) mais également comme une sorte de modèle pour les partisans de l'Europe des Régions, certaines lorgnant le pouvoir politique des Länder.

On conçoit donc que, dans ce contexte européen ouvert à l'élargissement et fermé à l'approfondissement (nonobstant les travaux de la Convention), des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent en Allemagne pour demander à ses dirigeants de reconnaitre l'existence d'intérêts propres et de les défendre au sein d'une communauté européenne qui combinerait intégration et équilibres nationaux.

Aujourd'hui, la formule chère aux Français, selon laquelle « plus d'Europe fait moins d'Allemagne » n'est plus vraie. Lors du sommet européen de Nice en décembre 2001, l'Allemagne, défendant par la voix de son ministre des Affaires étrangères Joschka Fischer un modèle fédéral pour l'Europe sans dissolution des nations, a obtenu la prise en compte de son poids démographique et ainsi, le renforcement de sa représentation au sein du Conseil de l'Europe et au sein du Parlement européen. L'Europe de demain ne sera pas allemande, mais elle sera plus allemande.

Il ne faut pas comprendre cet engagement européen dans le sens d'une aspiration à une quelconque hégémonie. Bien au contraire, l'Allemagne a assimilé sa réduction au rang de « province » de l'Occident américanisé. Sa présence plus lourde en Europe est la première étape de la clarification nécessaire de l'enjeu européen comme instrument d'affirmation de soi, entendons par là : affirmation des valeurs historiques du Vieux Continent.

À l'heure des grands ensembles — Asean, Mercosur, Golfe —, le fédéralisme offre à l'Allemagne des structures adaptées pour peser dans l'Europe qui se dessine.

ALLER DE L'AVANT : L'ÉLARGISSEMENT À L'EST

L'Allemagne occupe une position stratégique en vue de l'élargissement de l'Union européenne à des pays d'Europe centrale et orientale décidé pour 2004.

Ses liens politiques et économiques avec ses neufs pays frontaliers, dont la Pologne et la Tchéquie, qui intègreront l'U.E. en 2004, sont très importants. Le transfert de la capitale de Bonn à Berlin a aussi été un signal fort d'une volonté de rapprochement vers les pays d'Europe centrale et orientale. Le volume des échanges commerciaux vers ces pays a augmenté de 19 % entre 1997 et 1998, soit trois fois plus que celui des échanges avec le reste du monde. Il est désormais supérieur à celui des échanges avec l'Amérique du Nord.

Tandis qu'à l'origine, l'Ostpolitik visait à réduire la méfiance et à dispenser des assurances sur le statuquo, aujourd'hui, l'objectif est de développer des relations de coopération et de stabiliser les voisins

orientaux de l'Allemagne. Celle-ci poursuit ce qu'on a appelé la « diplomatie du mark » et, convaincue que les liens linguistiques (minorités germanophones comprises) et culturels contribuent à renforcer les relations en général, met l'accent sur le rôle de la politique culturelle. Elle essaie surtout de surmonter la division de l'Europe, naguère politique et militaire, aujourd'hui économique et culturelle.

L'adhésion des pays de l'est à l'U.E. favorisera le règlement de certains problèmes. Elle mettra un terme aux perceptions erronées qui empoisonnent les relations mutuelles. Mais le problème des migrations subsistera tant que les disparités de niveaux économiques ne seront pas réduites.

Bien que la Commission européenne souligne les avantages de l'élargissement pour l'Allemagne (diminution de la pollution transfrontalière, endiguement des économies parallèles et de l'immigration clandestine, créations d'emplois dans les pays adhérents), la République fédérale ne dissimule pas ses craintes quant aux répercussions dont les délocalisations massives à prévoir en direction de ces pays et l'afflux de main-d'œuvre bon marché sur son territoire en plus du cout exorbitant de l'aide à apporter à ces pays.

L'ambigüité de la politique allemande envers l'Europe centrale est en grande partie due aux contradictions entre les aspirations de ces pays et les objectifs de la Russie. La Russie est en effet un partenaire important de l'Allemagne et le succès de la réforme démocratique dans ce pays reste l'une des priorités de la politique étrangère allemande. D'autres facteurs ont également contribué à brouiller l'image de la diplomatie allemande à l'Est, comme le désir de répondre simultanément aux attentes de ses partenaires à l'Ouest tels que la France (priorité à l'approfondissement des synergies existantes) et aux pressions intérieures, et comme les atermoiements et les positions opaques prises dans les dossiers Otan et U.E. des pays Baltes.

Enfin, notons que pour bon nombre d'observateurs, ainsi que pour les eurosceptiques, l'élargissement mené tambour battant, en dépit de toute réalité économique, au plus grand nombre de pays possible est l'aveu même de l'abandon de l'idée d'une Europe supranationale. Ceci renforce à la fois l'autonomie de décision des chancelleries et leur besoin d'approfondir leurs relations bilatérales. Cette remarque vaut à fortiori pour les pourparlers éventuels avec la Turquie.

UN PARTENAIRE DIFFICILE MAIS INDISPENSABLE: LA RUSSIE

Une priorité absolue depuis la réunification: renforcer les structures économiques et politiques d'un État russe renaissant afin de se prémunir contre les risques éventuels d'un retour des « incertitudes », consolider les forces dites démocratiques à Moscou et intégrer le Kremlin dans un vaste réseau de relations internationales.

Plus facile à dire qu'à faire, surtout si l'on observe le point de vue de Moscou.

Après une première phase où l'Allemagne occupe une place privilégiée dans les contacts de la Russie

avec le monde occidental, pour des raisons prioritairement financières et économiques, l'éclatement de l'U.R.S.S., que Moscou ne parvient pas à endiguer, provoque un raidissement dans l'attitude du Kremlin. La guerre de Tchétchénie marque un tournant dans les relations diplomatiques entre les deux pays. Moscou revient à un comportement proche de la guerre froide. Le Kremlin réoriente sa politique envers les États indépendants issus de l'ex-U.R.S.S. et revendique un droit de regard sur la politique de sécurité des pays d'Europe centrale et orientale. Droit de regard contesté par l'Allemagne qui cherche à s'entourer d'États « occidentalisés ».

L'Allemagne étant le pays le plus favorable à l'élargissement de l'Otan, une partie de l'intelligentsia russe et des pays de l'Est la soupçonne de vouloir créer une zone d'influence germanique en Europe centrale en se servant des structures otaniennes et communautaires pour ne pas éveiller de soupçons en Europe de l'Ouest.

Ce climat de méfiance ou même de peur réciproque empoisonne les relations germano-russes endiguant du même coup les volontés des investisseurs allemands en Russie. Ces derniers se sentent malmenés par la bureaucratie et menacés par la corruption et la criminalité.

Par défaut de stabilité, Moscou se retrouve dans une configuration géostratégique proche de celle qui prévalut aux XVII^{e} et XVIII^{e} siècles. D'où la désorientation de sa politique extérieure actuelle et la perte de prestige qui expliquent le sentiment de menace ainsi que la nostalgie de « grande puissance » de ses dirigeants. Ses crispations dans les dossiers de l'enclave de Kaliningrad, des États Baltes ou de l'extension de l'Otan et de l'U.E. à l'Est n'en sont que les symptômes.

Aujourd'hui, la Russie ne constitue en soi ni une menace franche pour Berlin ni un partenaire privilégié. Isolée, c'est pour elle la menace d'un effondrement économique absolu. L'Allemagne, pôle de stabilisation en Europe de l'Est, a pour seul intérêt de se protéger d'une instabilité qui risque d'être exportée : réfugiés, demandeurs d'asile, mais aussi vente d'armes atomiques, biologiques et chimiques, trafic de stupéfiants, expansion de la mafia et vente illicite de produits fissibles. C'est pourquoi elle plaide constamment pour le dialogue avec Moscou et son implication dans tous les cénacles internationaux.

Au-delà de ce caractère défensif, notons également que les rapports de Berlin avec Moscou et avec ses voisins du sud (ex-U.R.S.S. et Turquie) sont empreints de stratégies géopolitiques liées aux historiques routes du pétrole vers la mer Noire, la Caspienne et le golfe Persique.

À long terme, étant donné la menace qui émane de l'islam et la concurrence chinoise et asiatique, beaucoup de spécialistes et de responsables politiques allemands estiment qu'il est dans l'intérêt de la Russie de renoncer à ses rêves de « grande puissance eurasiatique » et de trouver un modus vivendi satisfaisant avec les pays occidentaux. Ouvrant évidemment la route aux aspirations économiques allemandes vers les mers chaudes et leur or noir.

LES AVATARS DU TRIANGLE WASHINGTON - PARIS - BERLIN

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'Auswärtiges Amt fonde sa politique sur un triangle stratégique dont les côtés sont formés par les relations franco-allemandes, américano-allemandes, et américano-françaises. Ce sont ces dernières qui posent le plus de problèmes à l'Allemagne. Conflictuelles ou étroites, elles ont des effets négatifs sur la politique étrangère de Berlin. Dans les deux cas, les options allemandes sont réduites et inconfortables.

La politique du général de Gaulle et ses prises de distances vis-à-vis de son partenaire américain ont constitué un véritable dilemme pour l'Allemagne. Confrontée à un choix impossible entre la France et les États-Unis, elle a opté pour un compromis : Paris comme partenaire privilégié au niveau communautaire au détriment de Londres, et les États-Unis, garants indispensables de la sécurité en Europe, comme principal allié en matière de politique de Défense. Tout rapprochement de la France avec les États-Unis en matière militaire diminue fortement la marge de manœuvre de la diplomatie allemande.

Les États-Unis ont apporté un soutien sans réserve à l'unification allemande en escomptant qu'elle devienne un partenaire privilégié de Washington à l'échelle mondiale, une seconde Angleterre en quelque sorte. Or la classe politique allemande n'était pas prête à accepter ce rôle, préférant encore se limiter à un contexte européen garant de stabilité. Dans le même temps, Paris cherchait à élaborer une stratégie visant à contrebalancer le poids de l'Allemagne sur le Vieux Continent.

Libérée du fardeau de la division de l'Europe et de toute menace militaire directe, la politique allemande recèle un paradoxe : tandis que les paramètres internationaux ont changé, les orientations de base de sa diplomatie sont restées les mêmes : Défense assurée par l'Otan, intégration européenne, sécurité à l'Est.

Les Américains, après une courte période de repli, considèrent l'existence de conflits ethniques et d'États terroristes ainsi la dissémination d'armes de destruction massives comme des menaces fondamentales pour leur sécurité. Ne parlons pas ici des routes du pétrole, constante stratégique de toutes les chancelleries du monde.

Les Français, paralysés sur le plan de l'initiative après plusieurs cohabitations, ont perdu leur rôle moteur dans la construction européenne et toute capacité de projection autonome hors de leur sphère d'influence traditionnelle. De plus, ils accordent une importance prioritaire au phénomène de désintégration politique et social des Balkans et de la rive sud de la Méditerranée. L'Allemagne, elle, reste toujours dans l'incertitude quant à son nouveau rôle sur la scène internationale. Elle oscille entre retenue et volonté d'affirmation. Entre une réticence exagérée en matière de politique internationale, dans la prolongation de certaines contraintes qu'elle s'était imposée à son propre avantage dans l'immédiat-après guerre, d'une part, et la présomption ambitieuse d'être capable de jouer plus qu'un rôle d'intermédiaire entre l'Europe et les grandes puissances mondiales, de l'autre.

UNE VISION « ADULTE » DE L'ALLEMAGNE: LES ÉTATS-UNIS EN POINT DE MIRE

Étant donné les changements intervenus sur la scène internationale, l'Allemagne a perdu de son importance stratégique aux yeux des Américains. Aujourd'hui, leur attention est concentrée sur les nouvelles zones clés de la planète: le Proche-Orient, la Chine, L'Asie du Sud-Est. Même Paris tourne le dos à l'entente franco-allemande qui lui servait à la fois de glacis politique et militaire et d'instrument pour ancrer l'Allemagne en Europe et ainsi réduire l'influence américaine en Europe.

La République allemande reste cependant très attachée à l'idée du multilatéralisme.

Forte de ses quatre-vingts millions d'habitants, son style diplomatique se fait plus affirmatif.

Les contraintes intérieures grevant sa marge de manœuvre sont: le cout de la réunification en termes économiques et financiers ainsi qu'une tendance à la fragmentation du tissu social: centrée sur elle-même, la société allemande verse de plus en plus dans l'« euroscepticisme ». Elle est lentement mais surement à la recherche d'une image politique internationale plus lisible. L'art de gouverner consiste pour elle à distinguer les situations où la retenue s'impose de celles où ses partenaires attendent de sa part un engagement plus ferme, voire une certaine capacité de direction.

Sortant de sa réserve historique et d'une impuissance typiquement européenne, elle se trouvera inévitablement en conflit avec certaines positions américaines.

Quelques gouvernements européens, notamment ceux de la France et de l'Allemagne appellent à une identité de défense européenne plus forte, une capacité de projection autonome dans le cadre de l'Otan pour ne pas dire d'une véritable indépendance vis-à-vis des États-Unis. Ces velléités butent sur la question du leadership européen.

Sortis du contexte de la guerre froide, les États-Unis sont pour le meilleur et pour le pire, un pôle de haute technicité combinant avantages économiques et techniques militaires de pointe, cherchant à dominer les domaines de communication. Il s'agit pour eux de tenir les crises à l'écart de leur sol — ce problème a pris une acuité toute particulière depuis les attentats du 11 septembre 2001 —, et d'affirmer leur puissance navale et aérienne sur leurs routes commerciales prioritaires. Objectifs nationaux pour ne pas dire nationalistes difficiles à rencontrer sans s'attirer les foudres des opinions publiques, même européennes.

Y répondre demande des moyens et une volonté politique.

Par une prise de position ferme contre une intervention militaire en Irak, l'Allemagne a peut-être ébauché la difficile synthèse à faire pour une nation européenne entre ses obligations internationales, la solidarité historique inhérente à la construction européenne, la nécessaire adéquation entre les prises de position de ses dirigeants et la population, et une certaine idée des rapports entre les peuples.

Olivier Stevens