

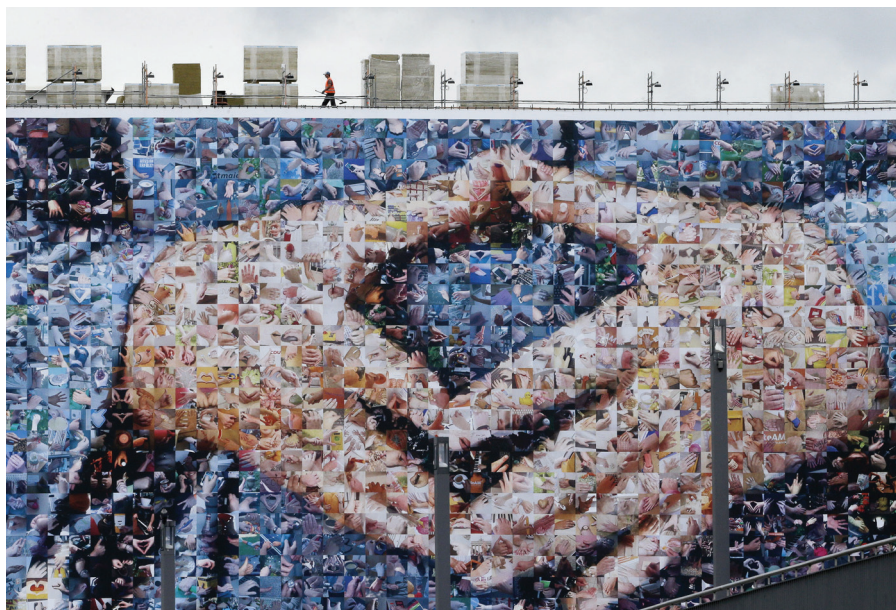
La politique étrangère allemande en 2014

25 ans après la chute du mur, la politique étrangère allemande est devenue volatile. Frank-Walter Steinmeier veut rectifier le cap. L'amitié franco-allemande, les relations avec la Russie et le Proche-Orient sont en point de mire. Des obstacles structurels s'opposent cependant à une politique étrangère plus active de Berlin.

Par Christian Nünlist

«Chaque début recèle une magie cachée.» Le célèbre vers de Hermann Hesse s'applique-t-il aussi à la politique étrangère allemande? Le nouveau (ancien) ministre des Affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier (SPD), a démarré sur les chapeaux de roues. Son retour promet d'être intéressant. La politique extérieure allemande semble avoir surmonté sa passivité.

2013 n'a pas été une bonne année pour la diplomatie berlinoise: *premièrement*, les relations avec les États-Unis ont touché le fond à la suite du scandale des écoutes d'Angela Merkel. Quand des armes chimiques ont été utilisées dans la guerre civile syrienne, l'Allemagne a en outre refusé de discuter une éventuelle intervention occidentale à l'OTAN. La signature de Merkel était absente de la déclaration sur la Syrie du sommet du G20 à Saint-Petersbourg, à côté de celles des États-Unis, de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Espagne et de l'Italie, ce qui a suscité en Occident un certain scepticisme quant à la capacité allemande à souscrire des alliances et a remis en mémoire l'abstention allemande lors de la résolution du Conseil de sécurité de l'ONU sur la Libye en 2011. *Deuxièmement*, il y a eu des troubles dans les relations franco-allemandes après l'installation de François Hollande à l'Élysée. Un papier interne du Parti socialiste de Hollande devenu public en avril 2013 dénonçait l'«intransigence égoïste de la chancelière



La CDU/CSU d' Angela Merkel a gagné l'élection générale du 22 septembre 2013. T. Schwarz / Reuters

Merkel». L'Allemagne n'a participé à l'intervention militaire française au Mali qu'avec une aide logistique et dans le cadre d'une mission de formation européenne. *Troisièmement*, des perquisitions des autorités russes chez des fondations allemandes actives en Russie ont désenchanté Berlin en 2013. Le président fédéral, Joachim Gauck, et la chancelière Merkel ont décidé de ne pas se rendre aux Jeux olympiques d'hiver de Sotchi en février 2014.

Mais tout devrait s'améliorer maintenant, pendant le troisième mandat de Merkel. On peut lire dans le contrat de coalition du SPD et du CDU/CSU que l'Allemagne est consciente de sa responsabilité particulière en Europe et dans le monde. Après 80 jours à peine de «Merkel III», on peut déjà reconnaître de nouvelles orientations de la politique étrangère de Berlin. *Premièrement*, il faut améliorer les relations avec la France. *Deuxièmement*, la politique russe de

l'Allemagne doit devenir plus coopérative. La crise en Ukraine est devenue le premier test délicat d'une politique étrangère plus active. *Troisièmement*, l'Allemagne veut assumer plus de responsabilité dans les crises et conflits mondiaux. Steinmeier pense que 2014 pourrait devenir l'année décisive au Moyen-Orient: l'Allemagne doit jouer un rôle constructif dans l'entente dans le litige nucléaire avec l'Iran, la réalisation d'une solution à deux États dans le conflit israélo-palestinien et l'imposition d'un compromis mettant fin au bain de sang en Syrie.

Après quatre ans de retenue, Berlin veut donc se réimpliquer davantage sur le plan international. Le président fédéral Joachim Gauck, la ministre de la Défense Ursula von der Leyen et le ministre des Affaires étrangères l'ont promis dans des discours parfaitement synchronisés à la Conférence de Munich sur la sécurité de cette année. Des motifs structurels compliquent cependant la métamorphose visée par la politique extérieure allemande sous «Merkel III».

Puissance centrale d'Europe domptée

1990 a marqué une césure importante pour la politique étrangère allemande: l'ancrage à l'Ouest et l'Ostpolitik étaient auparavant les maximes suprêmes. L'alliance atlantique et l'intégration européenne étaient la clé de

Après quatre ans de retenue, Berlin veut se réimpliquer davantage sur le plan international.

voûte de la politique étrangère de Konrad Adenauer (CDU). Sous Willy Brandt (SPD) est venue s'ajouter la politique de détente vis-à-vis de l'Est. Après la réunification, Helmut Kohl (CDU) a continué à suivre la formule de Thomas Mann d'une «Allemagne européenne au lieu d'une Europe allemande» et a aussi souligné la continuité transatlantique pour calmer les ressentiments et préjugés latents des voisins devant une Allemagne trop puissante, le «Gulliver déchaîné». La génération qui avait vécu l'époque hitlérienne a, souffrant d'un sentiment de culpabilité historique, volontairement aidé à restreindre sa puissance par une interdépendance institutionnelle, ce que le politologue Peter Katzenstein a appelé à juste titre «puissance domptée».

À la fin des années 1990, l'Allemagne a assumé sa responsabilité internationale croissante par une politique étrangère plus active. Le chancelier Gerhard Schröder (SPD) et Joschka Fischer (Verts) ont promu avec la justification «Plus jamais ça» une participa-

Principaux acteurs de la politique étrangère

Angela Merkel (59, CDU) est chancelière depuis 2005. Le magazine Forbes l'a nommée huit fois «**la femme la plus puissante du monde**» ces dix dernières années. À part la politique européenne et russe, elle a, ces quatre dernières années, laissé la politique étrangère allemande au ministre des Affaires étrangères Guido Westerwelle. Elle a toujours accordé plus d'importance à la politique intérieure qu'à la politique extérieure.

Frank-Walter Steinmeier (58, SPD) a déjà été le ministre des Affaires étrangères de Merkel entre 2005 et 2009. Mais il a par la suite sévèrement critiqué la politique étrangère allemande et reproché à Merkel et Westerwelle un manque de force créative. Steinmeier a maintenant sa «**seconde chance**». Il aimerait réparer les relations avec les États-Unis, la France et la Russie et lancer un débat stratégique public.

Ursula von der Leyen (55, CDU) a déjà été ministre de la Famille et du Travail sous Merkel. Merkel a surpris en la nommant **première ministre de la Défense allemande**. Von der Leyen pourrait se distinguer comme une candidate possible CDU pour la chancellerie et donc comme un successeur de Merkel. Von der Leyen a pris ses nouvelles fonctions d'alliée ambitieuse de Steinmeier en faveur d'une politique extérieure plus active.

tion allemande à la guerre du Kosovo et ont rompu avec le passé pacifiste de l'après-guerre («Plus jamais la guerre»). En 2003, Schröder a strictement refusé la campagne américaine en Irak. Cette rupture avec la politique étrangère de Kohl a entraîné une brouille profonde avec les États-Unis.

Sous Merkel (CDU), la crise européenne de l'endettement a réclamé quasi toute l'attention du gouvernement. La politique européenne de l'Allemagne est devenue le cheval de bataille de la chancellerie. Son second cabinet a en outre proposé, avec Guido Westerwelle (FDP), un ministre des Affaires étrangères extrêmement faible. La chancellerie a encouragé sa «culture de retenue militaire» passive. L'abstention allemande au Conseil de sécurité de l'ONU dans l'intervention en Libye a débouché en mars 2011 sur une situation diplomatique désastreuse.

Nouveau départ avec la France

L'accord de coalition met particulièrement en exergue la coopération avec la France comme un «partenariat unique dans sa diversité». Un papier stratégique du ministère des Affaires étrangères parle de «nouveau départ» des relations. L'Allemagne veut décharger Paris dans les interventions militaires en Afrique. Le nombre des formateurs militaires allemands doit passer de 180 maximum à 250 maximum pour la mission de l'UE au Mali, une partie devant provenir de la brigade franco-allemande. Cette intervention franco-allemande à l'étranger revêt une grande importance symbolique. Tout récemment, Paris s'était montrée irritée de ne pas pouvoir utiliser la brigade dans des missions à cause des réserves allemandes. L'Allemagne veut en outre contribuer avec des avions de transport et des ra-

vitaillements aériens à la mission de l'UE en République centrafricaine. L'intensification de l'engagement allemand est jugée à Paris comme un pas important sur la voie d'une stratégie africaine commune de l'UE.

Steinmeier veut en outre visiter avec son homologue, Laurent Fabius, des points chauds politiques dans le voisinage de l'UE. L'Afrique du Nord et l'Afrique de l'Ouest étaient jusqu'à présent dans le collimateur de la politique étrangère française alors que le calcul stratégique de l'Allemagne se tournait vers l'Est. À l'avenir, Berlin et Paris veulent se pencher ensemble tant sur la région méditerranéenne que sur l'Europe de l'Est. Steinmeier et Fabius veulent en outre se consulter à l'avenir avant des rencontres importantes de l'UE. Ils ont déjà pratiqué cette consultation préalable lors de la mission de l'UE en République centrafricaine en janvier 2014. Ils ont aussi servi d'intermédiaire, avec le ministre des Affaires étrangères polonais Radoslaw Sikorski, à Kiev entre le gouvernement et l'opposition en février 2014 – et ont ainsi réactivé avec succès le «Triangle de Weimar» (Allemagne-France-Pologne), le trio dirigeant continental au sein de l'UE.

Steinmeier voit dans le pivot de l'Amérique vers l'Asie une chance pour l'Europe de faire avancer la politique commune étrangère de l'UE et d'assumer une plus grande responsabilité mondiale. Le rapprochement de Berlin et Paris pourrait cependant favoriser le «complexe de Deauville» des petits États de l'UE – la crainte d'accords spéciaux. En automne 2010, Merkel et Sarkozy avaient décidé à deux, à Deauville, de la manière de procéder dans la crise de l'euro. «Merkozy» a ensuite monopolisé la gestion de la crise aux dépens du processus de décision institutionnel de l'UE.

Une nouvelle politique Russe?

Dans le premier cabinet de Merkel, le ministre des Affaires étrangères Steinmeier s'est efforcé de poursuivre la tradition sociale-démocrate de l'Ostpolitik allemande. Son idée du «changement par l'interdépendance» faisait allusion au «changement par le rapprochement» d'Egon Bahr (1963). Merkel a refusé une adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine à l'OTAN, ce qui lui a valu la reconnaissance du président russe Vladimir Poutine. La guerre de Géorgie de 2008 n'a pas fondamentalement changé la politique russe de Berlin, même si Merkel est devenue plus critique à l'égard de Poutine ces dernières années. La chancellerie a observé avec suspicion la dérive autoritaire de Poutine vers l'intérieur et sa prétention à diriger dans le voisinage et thématisé de plus en plus clairement les lacunes du «partenariat de modernisation» germano-russe.

Les relations avec la Russie devraient redevenir plus coopératives. Gernot Erler (SPD) a remplacé l'ancien coordinateur pour la coopération germano-russe Andreas Schockenhoff (CDU). Ce dernier avait critiqué à plusieurs reprises l'autocratie de Poutine. Erler et Steinmeier soulignent quant à eux l'importance stratégique des relations germano-russes. L'économie de l'Allemagne, nation exportatrice, dépend de l'importation de matières premières. L'Allemagne est le plus grand importateur au monde de pétrole et de gaz russes; 40 pourcent des importations allemandes de gaz provient de Russie. Ce pourcentage devrait encore augmenter à l'avenir avec la sortie de l'Allemagne du nucléaire et l'achèvement du gazoduc «Nord Stream».

Le contrat de coalition renferme le credo de Steinmeier envers la Russie, le «voisin le plus grand et le plus important de l'UE»: «La sécurité en Europe et pour l'Europe ne peut s'atteindre qu'avec la Russie et non pas contre elle.» Steinmeier ne considère généralement pas la Russie comme un problème mais comme une partie de la solution. Il veut éviter d'isoler encore plus la Russie en Europe. Il se peut que la politique russe de Berlin redevienne, comme lors du premier mandat de Merkel, le sujet de discordance entre la chancellerie et le ministère des Affaires étrangères revitalisé.

L'Ukraine est un test intéressant pour la nouvelle politique russe de Berlin. Steinmeier s'est fermement engagé pour mettre fin à la spirale de la violence. Son prédécesseur Westerwelle avait encore fra-

ternisé ouvertement en décembre 2013 avec le mouvement de protestation sur la place Maïdan à Kiev. Steinmeier s'est rendu à Kiev à la mi-février 2014, et a négocié avec ses homologues français et polonais un accord mettant fin à l'effusion de sang entre l'opposition pro-occidentale et le gouvernement pro-russe en incluant le côté russe à Kiev. Il a apporté, par son grand engagement personnel, une contribution importante au règlement de la crise. Il reste à déterminer si Berlin réussira aussi à contribuer

Steinmeier ne considère pas la Russie comme un problème mais comme une partie de la solution.

à une solution acceptable pour la Crimée tant pour l'Occident que pour la Russie.

Médiateur au Moyen-Orient

Une politique étrangère allemande plus active pourrait aussi servir de plus en plus à une médiation au Proche et au Moyen-Orient à l'instar du coup diplomatique à Kiev. Pendant son premier mandat, Steinmeier a consacré environ un tiers de son temps au Moyen-Orient. Merkel a de son côté expliqué à plusieurs reprises que la sécurité d'Israël fait partie de la raison d'Etat allemande et n'était donc jamais négociable. Les relations germano-israéliennes sont cependant tendues depuis que l'Allemagne s'est abstenue de voter fin 2012 à l'ONU, quand la Palestine a demandé le statut d'Etat observateur non-membre. Israël a, fin février 2014, fait confiance à Berlin bien que l'Allemagne critique régulièrement sa politique de colonisation: l'Allemagne encadrera à l'avenir les citoyens

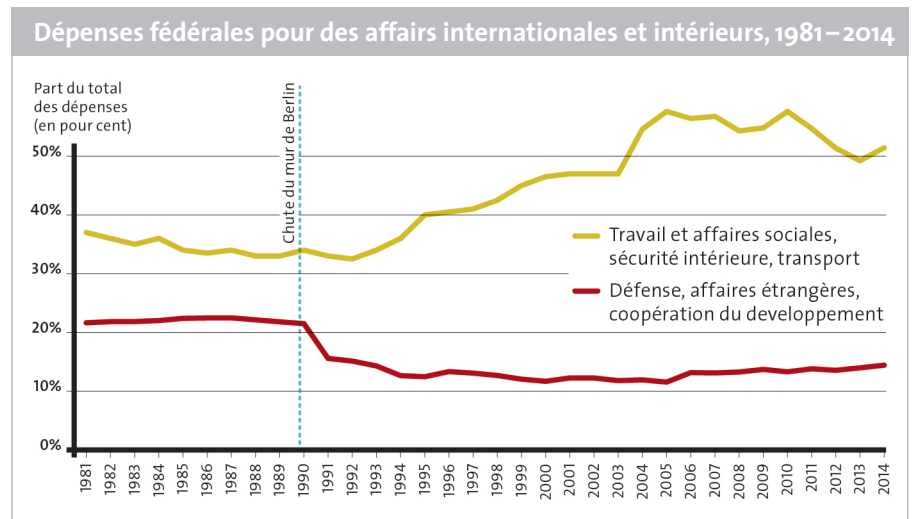
israéliens dans les consulats allemands dans les États où Israël n'a pas d'ambassade.

L'Allemagne soutient la navette diplomatique du ministre américain des Affaires étrangères John Kerry et l'insistance américaine sur un accord au Proche-Orient entre Israël et les Palestiniens en Cisjordanie (cf. Analyse du CSS no 144). Si la mission de Kerry échoue, Steinmeier pourrait réactiver sa diplomatie au Proche-Orient. Berlin est aussi un partenaire de dialogue accepté par les nations arabes parce que les relations ne sont pas assombries par un passé colonial ou des intérêts impérialistes. Paradoxalement, son abstention controversée sur la Libye de 2011 pourrait justement rendre l'Allemagne crédible. Berlin inspire aussi la confiance en qualité de membre de l'OTAN et de l'UE pour servir de médiateur entre la Russie, la Chine et les États-Unis à l'ONU, et avoir un effet modérateur, comme dans le conflit syrien.

De petits pas concrets ont déjà été faits: Steinmeier a décidé d'aider activement à détruire les résidus d'armes chimiques syriennes dans le cadre de l'ONU et de les brûler dans des installations allemandes à Munster alors que son prédécesseur Westerwelle l'avait catégoriquement refusé.

Perte de Confiance dans les États-Unis

Dire non à la guerre d'Irak du gouvernement Bush a gravement nuit aux relations germano-américaines en 2003 parce que l'Allemagne s'était opposée pour la première fois ouvertement aux États-Unis. Merkel a essayé de limiter les dégâts à partir de 2005. Mais les relations sont restées tendues: Merkel a freiné en 2008 l'expansion



de l'OTAN vers l'Est et s'est opposée avec succès à une adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine. L'abstention allemande sur l'intervention en Libye au Conseil de sécurité de l'ONU (aux côtés de la Chine et de la Russie) s'est heurtée à l'incompréhension en Occident en 2011. On a critiqué d'une part la sortie de l'Allemagne du camp occidental (et la rupture d'un tabou en s'opposant pour la première fois simultanément aux États-Unis et à la France) et d'autre part son abandon d'une politique étrangère liée aux valeurs, alors qu'elle s'était fermement engagée auparavant dans l'ONU pour le principe de la responsabilité de protéger.

Inversement, les révélations du lanceur d'alertes de la NSA Edward Snowden en Allemagne en 2013 ont aussi entraîné une perte de confiance amère dans les États-Unis. La mise sur écoute secrète du portable de Merkel a en particulier suscité un grand émoi en Allemagne. L'étroite collaboration des services secrets allemands avec les services de renseignements américains a aussi soulevé des questions. Le gouvernement allemand est sous pression du public qui lui demande de mieux protéger la sphère privée de ses citoyens.

Les deux parties s'efforcent depuis de faire preuve de bonne volonté: on reparle du partenariat transatlantique et on souligne la fondation de valeurs et d'intérêts communs. Le gouvernement américain se montre certes peu disposé à respecter les exigences allemandes d'un accord «No-Spy» réciproque et ne cesse de souligner combien les services secrets allemands profitent de leur coopération avec les services américains. Mais le gouvernement américain a envoyé début 2014 le ministre des Affaires étrangères Kerry à Berlin pour calmer les esprits. Merkel a accepté pour sa part une invitation d'Obama à lui rendre visite dans le courant de l'année. L'Allemagne et l'UE doivent cependant réduire simultanément leur dépendance vis-à-vis des États-Unis en renforçant leurs propres services de renseignements et en investissant dans la technique européenne.

Vox populi

Des raisons structurelles sont plutôt en défaveur d'un changement radical de la politique étrangère allemande dans les quatre

prochaines années. Il continue d'y avoir un fossé entre sa vocation croissante en politique étrangère en tant que géant économique européen et deuxième plus grand pays membre de l'OTAN et les moyens effectivement mis à disposition pour la politique étrangère et sécuritaire. Les dépenses de diplomatie, de défense et de coopération au développement ont été fortement réduites depuis 1990 (cf. tableau à la page 3). C'est pourquoi le ministre des Affaires étrangères Kerry a exhorté Berlin, lors de la conférence de Munich sur la sécurité, à mettre aussi des ressources correspondantes à la disposition de la nouvelle conscience de sa valeur et de sa mission de donneur d'impulsion pour une politique étrangère et sécuritaire commune de l'UE.

La concentration médiatique sur le nouvel-ancien ministre des Affaires étrangères Steinmeier a en outre distrait jusqu'à présent du fait que la politique européenne de Berlin est devenue plus présidentielle à la suite de la crise de l'euro. Le ministère et le ministre des Affaires étrangères ont en revanche perdu de l'influence. Dans son discours d'entrée en fonction, Steinmeier a critiqué éloquemment la «sommatisation de la politique étrangère». Il réclame un retour de compétences de la chancellerie au ministère des Affaires étrangères et ne veut plus laisser la politique européenne et russe de l'Allemagne à Merkel.

Merkel elle-même ne s'est jusqu'à présent pas encore prononcée sur un éventuel changement de cap en politique étrangère. La chancelière est cependant généralement une politicienne plus prudente qui tient beaucoup compte du sentiment populaire. Seulement 20 pourcent de la population allemande veut que l'Allemagne s'engage plus fortement dans l'OTAN. Plus de 60 pourcent est contre l'utilisation d'instruments militaires et donc contre le fait que l'Allemagne, comme exigé par le président fédéral Gauck, s'engage «plus tôt, de manière plus décidée et plus substantielle» dans la résolution des conflits mondiaux, «pas seulement sur le plan politique, mais aussi militaire». On peut se demander si Merkel répondra aux appels munichois peu populaires en Allemagne.

Les tendances géostratégiques s'opposent elles aussi plutôt à ce que Berlin s'implique désormais activement et assume une responsabilité dans les conflits mondiaux, aussi militairement comme ultima ratio. Le partenaire familier fort, gardien de l'ordre mondial, est en particulier absent: les

Les institutions multilatérales qui ont un sens pour la politique étrangère allemande, sont actuellement en crise.

États-Unis, pouvoir dirigeant occidental, se retirent, leur volonté de s'engager diplomatiquement et surtout militairement est en baisse dans le monde entier. Des interventions occidentales sont peu réalistes sans les États-Unis. A cela vient s'ajouter que les institutions multilatérales qui ont un sens pour la politique étrangère allemande, l'UE et l'OTAN mais aussi l'ONU et l'OSCE, sont actuellement en crise.

C'est pourquoi les possibilités de mener une politique étrangère plus active restent limitées. Les coordonnées de la politique étrangère allemande – ancrage à l'Ouest, intégration européenne, Ostpolitik, multilatéralisme – ne vont pas changer fondamentalement même si la politique étrangère de Berlin redevient plus active, en particulier dans la prévention des conflits et la négociation de solutions diplomatiques dans des conflits. On pourrait cependant observer sous Steinmeier un retour à une politique étrangère allemande fiable ancrée dans l'Occident. La nouvelle dynamique du couple franco-allemand est encourageante. Le succès de Steinmeier à Kiev a déjà démontré de manière impressionnante l'influence d'une politique étrangère allemande active pleine d'assurance et diplomatiquement habile, en association avec les partenaires de l'UE et en concertation avec la Russie.

Dr Christian Nünlist dirige l'équipe du think tank «Swiss and Euro-Atlantic Security» au Centre d'études de sécurité (CSS), ETH Zurich.

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétences en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri
Traduction: Consultra; Relecture: Lisa Watanabe
Layout et graphiques: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Tensions interreligieuses en Asie du Sud et du Sud-Est No 148
L'accord de libre-échange entre la Chine et la Suisse No 147
Contrôle des armements conventionnels en Europe No 146
La prolifération des armes classiques avancées No 145
L'initiative Kerry – espoir d'un accord au Proche-Orient? No 144
Avant le sommet de l'UE en matière de défense No 143