
L'ALLEMAGNE: QUELLE POLITIQUE ÉTRANGÈRE?

Conferência incluída no Ciclo de Conferências por individualidades estrangeiras, proferida no âmbito do Curso de Defesa Nacional (CDN 95), no IDN, Delegação do Porto, e em Lisboa, respectivamente, em 6 e 7 de Abril de 1995.

Hans Stark

L'ALLEMAGNE: QUELLE POLITIQUE ÉTRANGÈRE?

La chute du mur de Berlin et l'unification de l'Allemagne ont pris tout le monde au dépourvu, les Allemands autant que leurs voisins. Il n'est donc pas étonnant que de nombreuses voix se soient élevées à la fois pour saluer cet événement inattendu et pour exprimer certaines réserves, des doutes, voire des inquiétudes sur l'avenir de l'Allemagne et sur son rôle sur la scène européenne. Avec la signature du traité 2+4 qui scelle son unification au niveau international et qui met donc fin au statut particulier des quatre puissances victorieuses de la Seconde guerre mondiale à son égard, l'Allemagne, dorénavant libre de ces mouvements, ne risque-t-elle pas de se dégager de ses engagements internationaux et de renouer avec son passé? Dopée par l'absorption de la RDA et «recentrée» par rapport à l'Europe, ne risque-t-elle pas de succomber à des velléités hégémoniques? Et que faire de l'OTAN désormais sans adversaire potentiel, certes, mais qui a permis de canaliser le potentiel militaire de l'Allemagne fédérale et, par conséquent, d'exercer un certain contrôle sur sa politique étrangère?

Aujourd'hui, près de cinq ans après l'unification de l'Allemagne, ces questions n'ont rien perdu de leur actualité et continuent à alimenter le débat, non seulement en France et dans de nombreux pays européens, mais aussi en Allemagne. Car force est de constater que les interrogations et inquiétudes des voisins de l'Allemagne sont aussi celles des Allemands eux-mêmes. D'où la naissance, en RFA, d'une discussion passionnée et profonde sur le rôle de l'Allemagne, ses responsabilités particulières, sa place en Europe et sur ses relations avec ses voisins et ses différents partenaires, et à laquelle participent responsables politiques ⁽¹⁾, d'instituts de recher-

(1) Voir en particulier: Wolfgang Schäuble, *Und der Zukunft zugewandt*, Berlin, 1994; Joschka Fischer, *Risiko Deutschland. Krise and Zukunft deutscher Politik*, Köln, 1994; et Helmut Schmidt, *Handeln für Deutschland. Wege aus der Krise*, Berlin, 1993.

che ⁽²⁾, et journalistes ⁽³⁾. L'existence même de ce débat montre d'abord que les responsables et les spécialistes politiques partagent l'essentiel des points de vue exprimés à ce sujet dans les pays voisins. Mais il est aussi intéressant de noter qu'en matière de politique étrangère, les responsables allemands insistent sur la nécessité d'une continuité et d'une retenue, sur l'orientation occidentale de la RFA et sur l'indispensable maintien des structures multilatérales sur lesquelles s'appuie la diplomatie de la République fédérale.

LES DILEMMES D'UN ENGAGEMENT FERME ET IRRÉVERSIBLE

Cette vision est aussi celle des responsables politiques, qu'ils soient chrétiens-démocrates, sociaux-démocrates, libéraux ou même verts, ces derniers ayant même subi une transformation profonde en se déclarant partisans de l'ancrage à l'Ouest, qu'il s'agisse de l'OTAN ou de l'Union européenne. Mais cette volonté de continuité et de retenue cache aussi le refus d'agir, de décider et d'assumer des responsabilités nouvelles qui pourraient perturber l'équilibre interne et externe de la République fédérale. Car le *vrai* intérêt national de l'Allemagne, un intérêt aussi inavoué qu'omniprésent, c'est celui du maintien de la stabilité politique interne, du bien-être économique de ses concitoyens et de la paix sociale. La satisfaction de ce désir n'est possible qu'en refusant de prendre des risques, de s'engager à l'égard de pays et de régions instables qui pourraient contrecarrer la «tentation suisse» de l'Allemagne. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'Allemagne est fermement décidée à promouvoir les structures qui permettent l'épanouissement de ce bien-être: l'OTAN, l'UEO et l'OSCE, censées garantir la sécurité, l'ONU et l'UE, vecteurs de la démocratie et de la coopération, enfin le GATT et l'OMC destinés à faire respecter et à développer les

⁽²⁾ Voir entre autres Jürgen Nötzold et Uwe Nerlich, *Sicherheitspolitik Deutschlands. Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente*, Stiftung SWP Ebenhausen, Baden-Baden, 1992. Voir également: Karl Kaiser et Hanns W. Maull (ed.) *Deutschlands neue Außenpolitik*, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Oldenbourg, 1994. Enfin, notons également l'existence de très nombreux articles sur la politique étrangère de l'Allemagne dans des revues spécialisées, telles que *Europa-Archiv*, devenue *Internationale Politik*, *Aussenpolitik* et *Blätter für deutsche und internationale Politik*, sans oublier les «Arbeitspapiere» de la DGAP à Bonn et de la fondation Ebenhausen.

⁽³⁾ La *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, la *Süddeutsche Zeitung* et *Die Zeit* jouent à cet égard un rôle fondamental.

principes de l'économie de marché. Toutes les démarches que les responsables de Bonn ont entreprises ces dernières années, avec plus ou moins succès, visaient à assurer la survie de ces différentes organisations internationales qui ont permis à la RFA de jadis de retrouver, peu à peu, sa souveraineté et sa dignité et qui devraient permettre à la République fédérale d'aujourd'hui d'exister sans susciter les craintes de ses voisins et de poursuivre ses intérêts sans prendre de risques unilatéraux. C'est cet attachement aux structures internationales de l'après-guerre qui expliquent la politique du «noyau dur» qu'elle prône depuis quelques mois, son attachement à l'alliance transatlantique, son rêve d'une sécurité collective parallèle par le biais de l'OSCE et, enfin, sa demande de disposer d'un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. Mais si la politique étrangère de l'Allemagne est devenue assez prévisible et même assez efficace, grâce à son ancrage dans ces différentes organisations internationales, c'est aussi parce que les responsables de Bonn sont conscients de l'absence d'alternatives. En effet, la «diplomatie bilatérale» continue de souffrir de la mauvaise image de marque de la nouvelle Allemagne et des bouleversements qui se sont produits (et qui continuent à se produire) en Europe et dans le monde.

L'un des soucis exprimés à l'étranger lors de l'unification allemande était lié au devenir incertain de la CEE, menacée d'éclatement en raisons de nouveaux intérêts géopolitiques de l'Allemagne unie, notamment en Europe de l'Est. En effet, la CEE et le SME, créés pour ancrer la RFA à l'Ouest, ne risquaient-ils pas de perdre leur intérêt pour une Allemagne, dont le centre de gravité se serait déplacé à l'Est?

En réalité, c'est le contraire qui s'est produit et cela pour trois raisons. D'abord, et avant tout, le centre de gravité économique de l'Allemagne se trouve toujours à l'Ouest, le long du Rhin, depuis le Bade-Württemberg (le «Silicon-Valley» allemand), en passant par le triangle Francfort-Wiesbaden-Mayence (le haut le lieu du monde des finances) jusqu'à la Rhénanie du Nord-Westfalie (le *Land* le plus industrialisé et dont le nombre d'habitants est supérieur à celui de l'ex-RDA). Le déménagement de Bonn à Berlin ne changera rien à cette donnée géopolitique. Deuxièmement, l'importance de la CEE et du SME n'est pas que d'ordre économique. Tout comme l'Euratom et surtout la CECA, ils ont permis d'occidentaliser l'Allemagne, de surmonter l'antagonisme franco-allemand et de stabiliser la démocratie

outr-Rhin. L'attachement de l'Allemagne à la construction européenne s'explique donc aussi, et peut-être surtout, par des considérations culturelles, sociales et politiques. D'où sa volonté de réaliser à temps le volet économique et monétaire: décidée un an avant la chute du mur, lors du sommet de Hanovre, en 1988, et confirmée en 1991 par le traité de Maastricht, l'Union économique et monétaire verra le jour au plus tard en 1999 avec le remplacement des monnaies nationales, dont le Deutschmark, par l'Ecu.

Mais la volonté européenne de l'Allemagne va plus loin encore, trop loin même pour certains de ces partenaires. Dès 1990, craignant peut-être une éventuelle défection communautaire de l'Allemagne, le Président Mitterrand s'est mis d'accord avec le chancelier Kohl pour compléter la construction économique et monétaire de l'Europe en lui associant un volet politique, notamment dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité (la PESC), en vue d'améliorer l'ancien système de coopération politique européenne des Douze (CPE). Mais la construction politique de l'Europe est loin de se réaliser au même rythme que celle de l'Union économique et monétaire. Cette dernière est fortement intégrée, d'orientation supranationale et en grande partie soumise au vote majoritaire, alors que la PESC s'inspire de thèses et de règles essentiellement intragouvernementales, où chacun dispose d'un droit de veto. Selon de nombreux Allemands, cette construction hybride correspond surtout aux intérêts français et britanniques car elle vise à anéantir l'hégémonie du Deutschmark sans que Paris et Londres aient à renoncer aux prérogatives et à leur liberté de mouvement en matière de sécurité et de défense. Il n'est donc pas à exclure que l'Allemagne insiste pendant les deux ans à venir — c'est-à-dire avant la conférence intergouvernementale censée réviser certains passages du traité de Maastricht — pour qu'un plus grand équilibre s'instaure entre la construction économique et la construction politique de l'Europe.

C'est dans ce sens qu'il faut interpréter le document des Chrétiens-démocrates allemands, intitulé «réflexions sur la politique européenne» (*). L'idée du noyau dur ne s'inspire pas d'une volonté farouche des Allemands d'imposer son système fédéral aux Européens. Le débat sur le fédéralisme, que condamnent si farouchement certains Gaulistes, est un faux débat,

(*) Voir la traduction en français du document de Karl Lamers et de Wolfgang Schäuble dans: *Futuribles*, n.º 193, décembre 1994, p. 29-39.

dans la mesure, où il y a de moins en moins de divergences entre, d'un côté, le fédéralisme d'outre-Rhin, où l'État allemand (*der Bund*) joue un rôle de taille et, de l'autre, le centralisme à la française de plus en plus atténué du fait de la décentralisation. Le vrai débat lancé par le document de la CDU est celui de l'Union politique. Car les Allemands ne peuvent pas imaginer une Union qui aurait une composition de pays variable selon la nature de la coopération envisagée. Tout sépare ainsi le noyau dur de la thèse des cercles d'Edouard Balladur qui s'appuient tantôt sur le couple franco-allemand, tantôt sur l'entente franco-britannique, tantôt sur l'axe franco-espagnol ou franco-italien. Le noyau dur au contraire se compose d'un nombre fixe de pays, sans droit de «opting-out» et dont la politique d'approfondissement européen englobe l'ensemble des domaines de la construction européenne, ce qui implique, par conséquent, la fin de la différenciation entre des domaines soumis à la supranationalité et ceux qui demeurent intergouvernementaux. Pour les Allemands, la PESC devrait donc s'inspirer des mêmes critères de fonctionnement que la PAC ou l'UEM. Les cercles concentriques préservent au contraire l'essentiel de l'actuelle différenciation entre la solidarité économique et la liberté politique des pays membres. D'où l'accueil peu chaleureux réservé au document de la CDU en France. La question du fédéralisme n'y est donc pour rien.

L'ardeur pro-intégrationniste des responsables de Bonn peut surprendre, notamment eu égard aux craintes d'une éventuelle défection de l'Allemagne vis-à-vis de la construction européenne. Cependant, si les Allemands insistent autant sur le développement des structures supranationales de l'Union européenne, ce n'est pas tant en raison d'un amour soudain pour les thèses intégrationnistes des pères fondateurs de la CEE, mais en raison du sort incertain de l'Europe de l'Est. Et ceci est la troisième raison pour laquelle l'Union européenne est d'un si grand intérêt pour la RFA. A elle seule, l'Allemagne ne pourra soutenir l'effort de transition et de développement économique et industriel de ses voisins centre-européens, bien que cela soit indispensable pour stabiliser la situation économique, politique et sociale de ces pays et, par conséquent, pour mettre un terme à l'instabilité permanente qui sévit le long des frontières orientales de l'Allemagne. L'intégration européenne des pays de l'Europe centrale permettrait à l'Allemagne de partager le fardeau de l'aide économique et de repousser le «mur de la pros-

périté» quelques centaines de kilomètres plus loin, à l'Est de l'Europe, aux frontières de la CEI. Or, comme l'élargissement de l'Union européenne que l'Allemagne appelle de ses vœux nécessite l'approfondissement de ses institutions, est née l'idée du noyau dur.

Néanmoins, la politique européenne de l'Allemagne n'est pas exempte de certaines contradictions. D'abord, la profession de foi du chancelier Kohl en faveur de la construction européenne contraste avec l'euroscépticisme et l'attitude anti-Maastricht de nombreux Allemands, attachés au Deutschmark et à l'authenticité de la bière allemande. De nombreux Allemands se heurtent aussi au «déficit démocratique» d'une construction européenne sans véritable législatif et au double exécutif. Et n'oublions pas, principal architecte, avec la France, du traité de Maastricht, l'Allemagne était pourtant le dernier pays à le ratifier. Aussi, dans son jugement sur la constitutionnalité du traité de Maastricht, le 12 octobre 1993, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a-t-elle souligné que l'Union européenne ne devait pas instaurer les États-Unis de l'Europe, mais se limiter à l'organisation d'une confédération d'États souverains et respecter l'identité nationale de ses pays membres. Or, le projet d'un noyau dur n'est-il pas contraire à la position de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, une position que les responsables politiques allemands sont tenus de respecter? Enfin, la volonté allemande de faire de la PESC un outil diplomatique et militaire efficace pourrait se heurter à la réticence des Allemands et même de la classe politique allemande de s'engager dans des actions de maintien ou de rétablissement de la paix et de créer en dehors de l'OTAN une structure militaropolitique à même de concurrencer l'Alliance atlantique et de provoquer le départ des soldats américains du continent européen.

Aussi, de nombreuses questions restent encore ouvertes quant à l'engagement réel de l'Allemagne au sein de l'Union européenne. Mais ces contradictions ne résultent pas d'une soi-disant «nouvelle donne», créée par l'unification de l'Allemagne. Les réticences communautaires de l'Allemagne d'aujourd'hui sont identiques à celles de la RFA de jadis: attachement au Deutschmark, critique du déficit démocratique et réactions anti-militaristes. Aussi, au niveau européen, l'attitude de la nouvelle Allemagne est beaucoup plus proche des positions de l'ancienne RFA que l'on ne pourrait le croire, à première vue, cinq ans après la chute du mur de Berlin.

Vis-à-vis de l'OTAN, l'Allemagne fait preuve de la même fidélité sentimentale et contradictoire, que par rapport à l'Union européenne. Privée d'adversaire, incapable de trouver un nouveau rôle et politiquement incapable à enrayer de nouveaux conflits, comme en Bosnie-Herzégovine par exemple, l'OTAN reste cependant aux yeux des Allemands un instrument primordial pour leur sécurité et leur bien-être. La sauvegarde des structures de l'OTAN permet aussi de maintenir des liens étroits avec les États-Unis, qui pour l'Allemagne, sont à l'origine de sa démocratie et de sa réintégration internationale. C'est pour cette raison que l'ancrage politique et militaire des États-Unis en Europe reste pour elle un objectif prioritaire de sa politique de sécurité. Sans Washington, Bonn craint aussi de se heurter parfois à une alliance tacite mais ferme entre Londres et Paris, en particulier en matière de sécurité et de politique étrangère, comme l'a également montré l'expérience yougoslave.

Mais la survie politique de l'OTAN nécessite une réadaptation des structures transatlantiques au monde nouveau. L'OTAN doit se mettre au service d'autres organisations internationales, telles que l'ONU ou l'OSCE. Elle doit être prête à participer aux actions des casques bleus et à s'engager, de plus en plus, «hors zone». Or, dans ce domaine, l'Allemagne n'est pas encore en mesure de jouer le rôle qui, d'après les Américains, devrait être le sien, même s'il n'y a plus d'obstacles constitutionnels à une participation de la *Bundeswehr* à des actions «hors zone», conformément au jugement de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe du 12 juillet 1994 qui autorise le gouvernement allemand à participer à d'éventuelles opérations de maintien de la paix. Les états-d'âme de l'Allemagne ne sont donc pas d'une très grande utilité pour une OTAN qui cherche à se transformer et à s'adapter aux problèmes de l'après-guerre froide. De plus, loin d'avoir contribué à libérer les Allemands de leurs contraintes psychologiques, l'unification a même renforcé les réticences allemandes. Les responsables de Bonn craignent en effet qu'un éventuel engagement militaire ne suscite des réactions négatives chez leurs voisins et leurs alliés, bien que ces derniers prétendent le contraire. Somme toute, la République fédérale n'est pas encore prête à assumer des responsabilités particulières dans le domaine de la politique de sécurité et de défense, qu'il s'agisse de l'OTAN ou de l'UEO. Cette donnée ne peut que souligner les contradictions de la politique pro-européenne et pro-otantienne de la nouvelle Allemagne.

Ces difficultés rejaillissent aussi sur la politique onusienne de l'Allemagne. L'ONU est aujourd'hui l'unique organisation internationale au monde, chargée de contenir ou même de régler des conflits entre États. Les échecs qu'elle a subis dans le cadre de ses missions en Somalie, en Bosnie et peut-être demain dans le conflit qui oppose l'Équateur au Pérou ont certes terni son image. Le fait est cependant qu'en dehors de l'ONU, la communauté internationale ne dispose d'aucun moyen pour intervenir de façon directe ou indirecte dans des conflits interétatiques. De plus, toutes les tentatives de règlement entreprises dans le cadre de l'ex-Yougoslavie (par le biais tantôt de la troïka communautaire, tantôt du groupe de contact, tantôt de l'OTAN) montrent que le Conseil de sécurité de l'ONU reste le forum principal de la politique internationale. Pour les Allemands, une politique étrangère plus concrète et plus efficace n'est possible que si Bonn dispose d'un siège permanent au sein d'un Conseil, dont la composition actuelle ne reflète d'ailleurs pas les changements qui se sont produits dans la vie internationale depuis cinquante ans et, en particulier, depuis 1989. Formulée dès 1990, la candidature allemande a suscité des réactions assez négatives, en particulier à Londres et Paris. La France a toutefois modifié sa position initiale et soutient maintenant la candidature de Bonn qui, si elle devait aboutir, aurait sans doute des répercussions assez positives sur la politique de sécurité de l'Allemagne, en général, et sur la PESC, en particulier. Mais la question est de savoir comment l'Allemagne pourra assumer de nouvelles responsabilités internationales dans le cadre du Conseil de sécurité de l'ONU, si elle continue à s'opposer à l'envoi de troupes de la *Bundeswehr* «hors zone». Les Allemands sont donc assez divisés sur la nécessité de l'obtention d'un siège permanent au Conseil de sécurité (5).

Qu'il s'agisse de la PESC, de l'OTAN ou de l'ONU, la question de la participation de la *Bundeswehr* à des actions militaires «hors zone» continue à envenimer le débat allemand sur les nouvelles responsabilités internationales de la République fédérale. Certes, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a mis un terme à la discussion sur la prétendue non-constitu-

(5) Voir à ce sujet les deux articles suivants: Wolfgang Wagner, «Le siège permanent du Conseil de Sécurité. Qui a besoin de qui: les Allemands du siège ou le Conseil de Sécurité des Allemands?», *Politique Etrangère*, Hiver 93/94, p. 1001-1009. Karl Kaiser, «Devenir membre permanent du Conseil de Sécurité: un but légitime de la nouvelle politique extérieure de l'Allemagne», *Politique Etrangère*, Hiver 93/94, p. 1011-1022.

tionnalité de l'envoi de soldats allemands au-delà de la zone définie par le Traité de l'Atlantique-Nord. L'Allemagne pourrait donc participer à des actions comme celle de la guerre du Golfe, voire même envoyer troupes pour renforcer le dispositif de la Forpronu stationnée en Bosnie-Herzégovine. Mais le gouvernement Kohl n'a pas hésité à ériger une nouvelle barrière politique, tout à fait indépendamment du débat constitutionnel, en décidant que la Bundeswehr n'entrera jamais en action dans des pays qui ont été victimes de l'agression hitlérienne — comme l'ex-Yougoslavie par exemple. Or, étant donné que presque tous les pays européens, et notamment toute l'Europe de l'Est, ont été soumis à l'occupation nazie, il est donc clair que dans cette région l'Allemagne ne participera à aucune mission de maintien ou de rétablissement de la paix, qui pourrait être décidée dans le cadre de l'OTAN, de l'ONU ou de l'UE. Les nouvelles responsabilités internationales, le gouvernement fédéral compte les assumer en Asie ou en Afrique — et cela, alors que l'Allemagne n'a plus de politique internationale propre au niveau extra-européen depuis au moins la fin de la Première Guerre mondiale.

Certes, cette auto-restriction n'est pas tout à fait incompréhensible à la lumière des immenses dégâts que les exactions du militarisme et de l'expansionnisme allemands de la première moitié de notre siècle ont causées en Europe et en Allemagne. Par conséquent, l'anti-militarisme fait désormais partie intégrante de la culture politique, voire même du patrimoine national de la République fédérale. Aussi, depuis l'unification, un puissant courant de pensée universitaire est-il né, prônant la retenue militaire et les vertus de la «puissance civile» que l'Allemagne devrait représenter sur la scène internationale ⁽⁹⁾. Toutefois, ces mêmes notions de «puissance civile» et de «retenue militaire» dictent, fût-ce de façon indirecte, la politique multilatéraliste de l'Allemagne, c'est-à-dire sa volonté d'agir au niveau international par le biais de son ancrage dans les organisations internationales. C'est la raison pour laquelle l'Allemagne s'est efforcée de «sauver» l'OTAN,

(9) Voir la note de Uwe Nerlich, dans: «L'Allemagne — Un pays comme les autres?», *Politique Étrangère*, Printemps 1995 (à paraître), selon laquelle: «En Allemagne, cette formule a été introduite par Hanns Maull, afin de souligner le caractère nouveau de *puissance* dans des pays comme le Japon ou l'Allemagne qui sont dépourvus d'ambitions militaires ou impériales» (Hanns Maull, «Japan und Deutschland. Die neuen GroBnächte?», dans *Europa-Archiv*, n.° 21, 1994, p. 603-610).

de participer activement à l'ONU et de renforcer l'intégration politique de l'Union européenne.

Or, si l'Allemagne continue à refuser d'assumer pleinement, au même titre que ces partenaires européens, «sa» part de responsabilité militaire, et y compris en Europe, elle risque de condamner la réforme de l'OTAN à l'échec et de compromettre ses chances d'obtenir un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. Du fait de son attitude, une nouvelle version du *Sonderweg* allemand, l'Allemagne contribue aussi à la paralysie de l'UEO et de la PESC. Car, à quoi serviraient un noyau dur franco-allemand et une amélioration du système de la politique étrangère et de sécurité commune, si l'Allemagne se tient à l'écart quand il s'agit de traduire les projets de défense de l'UE en actes concrets? De plus, et ceci est le vrai dilemme de la politique étrangère de l'Allemagne, si la «culture de retenue» et «l'orientation multilatérale» de l'Allemagne ont une même racine, à savoir l'anti-militarisme de l'après-guerre, alors, la non-participation de la Bundeswehr à des actions communes des Alliés pourrait devenir fatale à l'architecture de la nouvelle Europe et remettre en cause, par conséquent, la politique d'ancrage de l'Allemagne.

L'ABSENCE D'ALTERNATIVES: LES DÉBOIRES DE LA POLITIQUE BILATÉRALE

L'intensification du rôle de l'Allemagne au sein de l'OTAN, de l'UE et de l'ONU est d'autant plus indispensable que les responsables de Bonn ont conscience des limites de la politique bilatérale et de l'absence d'alternatives internationales dans le domaine de la sécurité, en particulier au niveau de la CSCE, devenue l'OSCE à la fin de l'année 1994. En signant la «Charte de Paris», le gouvernement fédéral avait espéré que la CSCE pouvait un jour compléter, sinon même remplacer, les alliances militaires de la guerre froide et contribuer à la mise en place d'un système de sécurité collective qui engloberait toute l'Europe et l'Amérique du Nord et rendait tout à fait inconcevable le recours à la force armée, du moins dans l'hémisphère nord. Si ce rêve s'était réalisé, l'Allemagne n'aurait plus eu besoin, en effet, de prendre des décisions concernant l'engagement de la *Bundeswehr*

à des actions militaires «hors zone». Mais l'échec de la sécurité collective vis-à-vis du conflit ex-yougoslave, le maintien du droit de véto et l'incapacité de la CSCE à empêcher le retour de la guerre en Europe ont convaincu les autorités allemandes de la nécessité du maintien de l'OTAN et du renforcement de l'UEO et, surtout, du manque d'efficacité de la CSCE, devenue inutile et anachronique. Mais que le gouvernement fédéral mise tant sur le renforcement des structures multilatérales tient aussi au fait que depuis son unification, l'Allemagne se heurte à de nombreux problèmes dans les relations bilatérales qu'elle noue avec ses voisins. Certains sont de nature purement psychologique. Les Néerlandais en particulier, mais aussi, fût-ce à un degré moindre, les voisins scandinaves, britanniques, italiens ou autrichiens éprouvent parfois une antipathie assez profonde à l'égard de tout ce qui est allemand. Cette attitude est due au souvenir de la guerre et à l'image d'une Allemagne opulente, arrogante et ayant une fâcheuse tendance à imposer son mode de vie aux autres (*Am deutschen Wesen soll die Welt genesen*).

Certes, nous ne sommes plus en 1913. La germanophobie ne s'accompagne plus d'une politique d'encerclement anti-allemand ni du jeu des *checks and balances*. En revanche, en dehors de sa relation privilégiée avec la France, la République fédérale n'a aucun partenaire véritable. La suspicion reste encore trop forte dans la plupart des pays voisins de l'Allemagne. La France est à cet égard dans une position beaucoup plus confortable. Tantôt engagée avec les Allemands pour construire l'Europe économique et monétaire, tantôt alliée aux Anglais quand il s'agit de réaliser l'Europe de la défense et de la sécurité, la France n'hésite pas à se découvrir «méditerranéenne» et à faire bloc avec l'Italie, l'Espagne et le Portugal, quand les intérêts de l'Europe du Sud sont en jeu.

L'Allemagne ne dispose pas d'alliances de rechange. Certes, on n'hésite pas, en France en particulier, à mettre l'accent sur les possibilités d'action de l'Allemagne en Europe orientale en particulier. De plus, il est vrai, la République fédérale a versé plus 90 milliards de Deutschmark aux pays de l'Est, dont elle est devenue le principal partenaire et le principal client. Aussi, l'Allemagne reste-t-elle un partisan déclaré de l'adhésion des pays de l'Europe centrale à l'Union européenne, ce que ces derniers n'oublieront certainement pas. En revanche, certains pays, comme la Pologne ou la

République tchèque, mettent certes beaucoup d'espoir dans l'apport des capitaux allemands, mais s'inquiètent aussi que les investissements de leur puissant voisin n'entraîne une dépendance économique et financière de leurs entreprises vis-à-vis de l'Allemagne. Ces inquiétudes tchèques et polonaises s'expliquent aussi par le spectre d'un éventuel «retour» des anciennes minorités sudètes et silésiennes que les gouvernements de Prague et de Varsovie craignent de voir se réinstaller en Bohême, en Silésie et dans la région de l'ancienne Prusse orientale. Abstraction faite du problème de l'inégalité économique, financière, démographique et politique qui pèse, elle-aussi, de façon très négative sur les relations entre les trois pays, les rapports germano-tchéco-polonais sont donc extrêmement sensibles, car ils sont chargés d'histoire et de préjugés réciproques. Or, pour construire un bloc germanique, c'est-à-dire une *Mitteleuropa* homogène, compétitive et stable (en comparaison avec le monde méditerranéen), les Allemands auraient encore un très long chemin à parcourir. Les relations germano-américaines ne souffrent pas de ces complexes, certes, mais restent très en-deça des espoirs initiaux des Allemands. Il est vrai qu'à deux reprises, en 1989 et en 1994, Washington a proposé aux Allemands un «*partnership in leadership*», invitant le gouvernement fédérale à prendre la place qui était celle des Britanniques pendant plus quarante ans. Mais ne s'agit-il pas là de paroles creuses, si l'on considère le repli sur soi des Américains, obsédés par leur situation politique et économique interne, par le renforcement de leur relations avec le monde latino-américain et par la création d'un espace économique transpacifique? De même, en prenant fait et cause pour la France et pour l'Union européenne dans le cadre du GATT, dans la deuxième moitié de l'année 1993, les Allemands n'ont-ils pas souligné les limites du partenariat germano-américain. Ces limites sont d'autant plus évidentes que l'Allemagne n'a pas encore su répondre favorablement à l'offre du «burdensharing» américano-européen en matière de sécurité et de défense? Au fur et à mesure que l'Allemagne renforce son rôle de «puissance civile» et celui de la «forteresse commerciale européenne», elle risque même d'intensifier le clivage transatlantique qui est en train de naître.

Tout ceci prête à penser que pour la République fédérale, l'entente franco-allemande est devenue plus importante encore qu'avant l'unification. Les analyses de nombreux responsables politiques et universitaires de part

et d'autre du Rhin, selon lesquelles l'Allemagne n'a plus besoin de la France — en raison de l'effacement du rôle de la force de frappe et en raison du renforcement économique et démographique de l'Allemagne unifiée — peuvent ainsi paraître quelque peu «hâtives». Certes, la balance «bombe-deutschmark» ne joue plus son rôle d'équilibre entre la France et l'Allemagne. Il est tout aussi vrai que Bonn ne se contente plus de jouer au junior partner vis-à-vis de Paris. Mais la France a trois atouts importants dont ne dispose pas l'Allemagne. Elle a une histoire qui la pousse vers l'avant, alors que l'Allemagne traîne son histoire comme un boulet depuis cinquante ans. Deuxièmement, la France assume depuis des siècles un rôle au niveau international, alors que l'Allemagne éprouve le plus grand mal à trouver le sien. Enfin, et peut-être surtout, la situation géographique de l'Allemagne, placée au centre de l'Europe, n'a pas que des avantages, alors que l'emplacement de la France, qui n'est plus au centre de l'UE, n'a pas que des inconvénients. Aussi, si l'Allemagne se tourne un peu trop vers l'un de ses partenaires, elle suscite aussitôt une contre-réaction de la part de ceux qui se sentent exclus. Trop à l'Est, l'Allemagne perd ses attaches à l'Ouest. Trop engagés dans l'UE, elle provoque les critiques de ses voisins est-européens. Trop européenne, l'Allemagne mécontente son allié américain, et vice-versa. La France, elle, dispose d'alliances de rechange, elle a même la possibilité de jouer sur tous les registres à la fois. Dans quelque direction qu'elle se tourne, la France est toujours du bon côté — aujourd'hui comme par le passé.

Il n'y a donc aucune raison pour craindre, *à priori*, que l'Allemagne ne se désintéresse de la France ou qu'elle lui demande de jouer le *junior part* qui a été le sien jusqu'en 1989. En revanche, si Bonn et Paris ne parviennent pas à définir en commun un projet pour l'Europe, le divorce, fût-ce à l'amiable, n'est plus à exclure. Car n'oublions pas, le couple franco-allemand n'est pas seulement le moteur de l'Europe, l'Europe est aussi le moteur du couple franco-allemand. Or, sans l'Europe et sans l'OTAN, l'Allemagne est toute seule — une constellation qui n'est pas sans dangers, ni pour elle-même, ni pour l'Europe.

Hans Stark