



Madame Anne-Marie Le
Gloannec

La montée en puissance de la République fédérale d'Allemagne

In: Revue française de science politique, 30e année, n°2, 1980. pp. 291-305.

Résumé

LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE, par ANNE-MARIE LE GLOANNEC

L'expression de « modèle allemand » est sur toutes les lèvres et, à vrai dire, l'économie ouest-allemande fait preuve d'un extraordinaire dynamisme, en dépit de vulnérabilités incontestables. L'emprise structurelle que la RFA exerce sur d'autres économies ouest-européennes autorise-t-elle toutefois à parler d'une « montée en puissance » de la RFA sur le plan politique ? Les contraintes politiques qui limitent la marge de manœuvre de Bonn sont en effet nombreuses ; bien plus, la proximité de la puissante voisine soviétique, les incertitudes qui obèrent l'alliance germano-américaine n'incitent-elles pas la RFA à rechercher une forme de gallo-germanisme, voire de finlandisation ?

[Revue française de science politique XXX (2), avril 1980, pp. 291-305.]

Abstract

THE MOUNTING POWER OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY, par ANNE-MARIE LE GLOANNEC

The expression « the German model » is very much in vogue, and it is true that the West-German economy is proving extraordinarily buoyant, although it has undoubted weaknesses. Does Germany's structural ascendancy over the other West European economies imply, however, that the Federal Republic is becoming increasingly powerful in the political sphere ? The political constraints restricting the Federal Republic's room for manœuvre are in fact numerous ; more important, the proximity of its powerful Soviet neighbour and the uncertainties weighing on the German-American alliance must surely encourage the Federal Republic to seek some form of Gallo-Germanism, or even Finlandization.

[Revue française de science politique XXX (2), avril 1980, pp. 291-305.]

Citer ce document / Cite this document :

Le Gloannec Anne-Marie. La montée en puissance de la République fédérale d'Allemagne. In: Revue française de science politique, 30e année, n°2, 1980. pp. 291-305.

doi : 10.3406/rfsp.1980.393891

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1980_num_30_2_393891

LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

ANNE-MARIE LE GLOANNEC

L'expression de « modèle allemand » est sur toutes les lèvres, comme celle de « miracle allemand » dans les années soixante. Le « modèle allemand » a ses partisans, ceux qui voient dans l'économie ouest-allemande la panacée aux difficultés économiques internationales et nous invitent à en copier les recettes, ses détracteurs aussi, qui redoutent l'extension à l'Europe du système économique, social et politique ouest-allemand, en un mot la « germanisation » de l'Europe sous la coupe d'un mark souverain. Il est vrai qu'en un temps de bouleversements économiques internationaux, voire d'économisation croissante des relations internationales, la solidité de l'économie ouest-allemande, son dynamisme, peuvent paraître miraculeux tout en suscitant chez les voisins de la RFA la crainte de voir l'« économie dominante » ouest-allemande s'ériger en « centre de pouvoir », autonome ou non, qui déséquilibrerait l'Europe. Néanmoins, fascination et hostilité, l'une et l'autre ambiguës, l'une se mêlant parfois à l'autre¹, font bon marché de la vulnérabilité de la puissance économique ouest-allemande et de la réalité du pouvoir de la RFA.

1. Remarquons que Michel Debré, par exemple, dénonce le facteur d'instabilité que serait la RFA en Europe (*Le Monde*, 23 juil. 1976) tout en exhortant les Français, comme il l'a fait le 14 novembre 1978, devant la presse diplomatique française, à s'inspirer de la gestion financière et économique de l'Allemagne (*Le Monde*, 16 nov. 1978).

ATOUPS ET VULNÉRABILITÉ DE LA RFA

Un rapide survol des caractéristiques essentielles de l'économie ouest-allemande en révèle l'extraordinaire dynamisme, en dépit des chocs successifs qui ont ébranlé le système économique et monétaire international, mais aussi la vulnérabilité, la fragilité.

La RFA est la seconde nation commerçante du monde, devancée de peu par les Etats-Unis : le montant des importations et des exportations ouest-allemandes s'élevait à 284,6 millions de DM en 1978, contre 288,4 pour les USA. La RFA contribue pour près de 12 % au commerce mondial et pour plus de 17 % aux exportations mondiales². Au sein de la Communauté européenne, les flux commerciaux de la RFA avec les Huit révèlent l'importance plus ou moins grande de la RFA comme partenaire principal, selon qu'il s'agit de petits Etats ou d'Etats de dimensions comparables aux siennes : la dépendance du Bénélux, des Pays-Bas, du Danemark à l'égard de leur voisin allemand est grande³ ; en revanche, la RFA absorbe, par exemple, 16,5 % des exportations françaises et fournit 18,8 % des importations françaises, tandis que la part de la France dans les exportations de la RFA est de 11,7 % et de 12,6 % dans ses importations.

La structure de son commerce extérieur est éminemment favorable à la RFA : la moitié des exportations ouest-allemandes sont composées de biens d'équipement, contre à peine le tiers pour la France⁴. Cette spécialisation fort ancienne — on a pu dire que la jeune nation allemande s'était constituée autour de son industrie — a été renforcée pendant la période nationale-socialiste, mais plus encore au lendemain de

2. Moyenne annuelle depuis 1970.

3. La RFA absorbe par exemple 31 % des exportations néerlandaises (10 % dans le sens inverse) et fournit 25,2 % des importations des Pays-Bas (14,7 % dans le sens inverse)... Notons cependant que la dépendance du Bénélux ou des Pays-Bas vis-à-vis de l'économie française est également importante, à peine moins élevée que la dépendance à l'égard de la RFA.

4. En 1974, la part de la RFA dans les exportations mondiales de machines était de 26,2 % contre 23,7 % pour les Etats-Unis. Pour une comparaison entre la France et la RFA, cf. Christian Stoffaes, *La grande menace industrielle*, Paris, Calmann-Lévy, 1978, pp. 163-181 et Alain Cotta, *La France et l'impératif mondial*, Paris, Presses universitaires de France, 1978, ainsi que l'article d'Yves Barou, Christian Gabet et Erwin Wartenberg, « Croissance interne et compétitivité internationale », *Economie et statistique*, nov. 1978 et Christian Deubner, Udo Rehfeldt et Frieder Schlupp, « Deutsch-französische Wirtschaftsbeziehungen im Rahmen der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung : Interdependenz, Divergenz oder strukturelle Dominanz ? », in Robert Picht ed., *Deutschland, Frankreich, Europa*, München, Piper Verlag, 1978, pp. 91-136.

La République fédérale d'Allemagne

la seconde guerre mondiale, par une conjonction de facteurs divers : faiblesse des dommages qu'a subis le stock de capital industriel, afflux d'une main-d'œuvre abondante de réfugiés et d'immigrés, sous-évaluation du DM par rapport au dollar et au franc notamment, aide Marshall et programme GARIOA, boom coréen enfin, qui permit à l'industrie ouest-allemande de répondre, grâce à ses capacités largement excédentaires, à une demande mondiale gonflée par le réarmement. Dans la période 1950-1975, la RFA connut un taux d'investissement important et une productivité élevée du capital, de sorte que « son industrie était adaptée, dès le début des années cinquante, à l'évolution de la demande mondiale »⁵.

Dès les années soixante et surtout depuis le début des années soixante-dix, malgré la disparition progressive des avantages qui avaient facilité le développement du secteur industriel ouest-allemand, voire empêché la tertiarisation de l'économie ouest-allemande, celle-ci est parvenue à accroître ou maintenir sa part de marché mondial grâce à une politique structurelle favorisant une spécialisation poussée dans certaines branches industrielles que caractérise une forte expansion de la demande ; grâce aussi à une politique de recherche et développement active et à un réseau de commercialisation efficace ; grâce enfin à un large consensus économique et social.

La croissance économique de la RFA, orientée vers l'exportation, a été entretenue par une véritable « mystique » qu'aucun groupe social n'a réellement remise en question. Les contacts étroits entre le monde des affaires et les décideurs politiques, la coordination entre les grandes banques (les trois grandes surtout, la Deutsche Bank, la Dresdner Bank et la Commerzbank), les entreprises, les associations industrielles et les maisons de commerce lui ont donné une impulsion décisive, à l'abri du contrôle parlementaire, sans que les syndicats, dont les membres recueillent les fruits de la croissance, contestent les orientations économiques par des revendications salariales jugées immodérées⁶. Toutefois, certains signes traduisent depuis quelques années l'affaiblissement du consensus social : les grèves notamment se font plus dures.

5. Cf. Bernard Keizer, « Les choix de la République fédérale d'Allemagne », *Economie et statistique*, juil.-août 1978.

6. Cf. Andrew Shonfield, *Le capitalisme d'aujourd'hui : l'Etat et l'entreprise*, Paris, Gallimard, 1965, notamment le chapitre IX, ainsi que Christian Stoffaes, *La grande menace industrielle*, *op. cit.*, chapitre 1 de la deuxième partie ; Bernard Kapp, « Exportations : comment font les Allemands ? », *Economie*, oct. 1976 ; Michaël Kreile, « West Germany : The dynamics of expansion », in Peter Katzenstein ed., *Between power and plenty*, Madison, University of Wisconsin Press, pp. 198-203 et, du même auteur, « Die Bundesrepublik Deutschland : eine "économie dominante" in Westeuropa ? », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1^{er} juil. 1978, pp. 3-17.

Anne-Marie Le Gloannec

On y voit les ouvriers s'opposer au consensus défini par le gouvernement et le patronat pour limiter les hausses de salaires, et même échapper à l'emprise des syndicats qu'ils accusent de trahison. Néanmoins, si une partie du monde ouvrier conteste le bien-fondé de l'enchaînement profit-investissements-emploi ou l'inégale répartition des sacrifices réclamés au nom des mutations structurelles, bien peu rejettent l'analyse globale de l'économie ouest-allemande qui leur est proposée⁷.

Les succès à l'exportation de la RFA se sont traduits, depuis les années cinquante, par un accroissement régulier des excédents commerciaux en dépit de la lourde facture pétrolière⁸, par un gonflement des réserves en or, devises, DTS...⁹, par une revalorisation constante de la monnaie nationale par rapport à celles des principaux partenaires commerciaux de la RFA¹⁰, enfin par une exportation nette d'investissements depuis 1975¹¹.

Ce dernier fait dénote nettement une volonté de délocalisation de certaines entreprises allemandes, notamment des industries textiles mais aussi d'autres firmes comme Daimler-Benz, Siemens, VW, Hoechst, BASF, Bayer, AEG, Mannesmann, Krupp... qui entendent produire à des coûts réduits afin de mieux faire front à la concurrence internationale.

C'est que, malgré tous ces signes de bonne santé, malgré son avance technologique et son organisation commerciale, l'industrie ouest-allemande n'en subit pas moins des bouleversements fondamentaux que précipite la réévaluation du DM : celle-ci contraint les entreprises à laminer leur marge de profit afin de ne pas vendre à des prix prohibitifs alors que, depuis 1974, déclinent la productivité du travail, d'une part, et, d'autre part, le taux d'accumulation du capital et ses deux composantes, le taux d'investissement et la productivité du capital¹². Cette évolution favorise, à côté de la délocalisation des industries, la tertiarisation de l'économie ouest-allemande, mais elle freine aussi l'expansion économique de la RFA dans le monde : depuis 1975,

7. Cf. art. cit. de Bernard Keizer.

8. L'excédent était de 41 milliards de DM en 1978. Notons que la RFA dégage également un excédent commercial vis-à-vis de ses partenaires de la Communauté européenne, oscillant selon les années entre 5 et 20 milliards de DM.

9. Ces réserves sont les plus importantes du monde.

10. Il s'agit là du « cercle vertueux » analysé par B. Keizer (art. cit.) et Jean François-Poncet, *La politique économique de l'Allemagne occidentale*, Paris, Sirey, 1970, 404 p.

11. En 1975, les investissements ouest-allemands à l'étranger se montaient à 5,3 millions de DM contre 2,53 millions d'investissements étrangers en RFA.

12. Sur ce point cf. notamment « Les grandes économies dans la crise », *Economie et statistique* 97, fév. 1978 et *Etudes économiques de l'OCDE : l'Allemagne*, Paris, OCDE, juin 1978.

la croissance du commerce extérieur ouest-allemand se poursuit au même rythme que la croissance du commerce mondial alors qu'avant cette date elle était plus rapide. Bonnes raisons peut-être pour entretenir un certain pessimisme chez les dirigeants ouest-allemands qui se prétendent impuissants à régler la machine économique mondiale...

Mais il est d'autres éléments de vulnérabilité plus tangibles encore : la RFA, nous l'avons dit, poursuit une politique d'ouverture économique, de spécialisation poussée au sein de la division internationale du travail. Il en résulte pour elle une extrême dépendance à l'égard de son commerce extérieur : celui-ci représentait, en 1978, 22,2 % du PNB, contre 8,5 % en 1950 ; c'est dire qu'un travailleur sur cinq en RFA produit pour l'exportation. Le degré de dépendance de certaines branches industrielles ou de certaines entreprises est plus élevé encore : 47,4 % des biens d'investissement, 56 % des machines, 52 % des automobiles, 48,5 % de l'industrie chimique sont destinés à l'exportation ; 39 % des productions de Daimler-Benz, 50 % de celles de Mannesmann vont à l'étranger...¹³. La croissance de la RFA dépend donc de celle de ses clients. Quand, en 1974 et en 1975, les pays de l'OCDE, qui absorbent près de 70 % des exportations ouest-allemandes, ont diminué de façon sensible leurs achats, la RFA a connu une année de récession.

Parallèlement, la RFA importe de l'étranger 55 % de son énergie (43,2 % pour la Grande-Bretagne, 73,8 % pour la France) dont 96 % de son pétrole ; elle importe 70 % du zinc, 85 % du plomb, 95 % du fer qu'elle utilise et 100 % de sa consommation de bauxite, de cuivre, d'étain, de titane, de chrome, de manganèse et de phosphates, et aussi des biens intermédiaires et des biens de consommation courante : notons par exemple que le taux de pénétration par les produits textiles du Tiers monde est beaucoup plus important pour la RFA que pour la France.

Le degré de dépendance de la RFA à l'égard du commerce mondial, l'étroitesse du marché intérieur ouest-allemand, par rapport au marché américain par exemple, contribuent à relativiser l'importance du poids économique de la RFA en Europe et surtout dans le monde. Si la RFA est la seconde puissance commerciale du monde, son PNB est loin d'égaliser celui des Etats-Unis : il en représente le quart seulement. Avec plus de 60 milliards de DM d'investissements à l'étranger en 1977, la RFA est loin derrière les Etats-Unis (257,4 milliards de DM en 1973). La production étrangère des entreprises allemandes constitue 36 % de

13. Chiffres de 1975.

la valeur exportée contre 380 % pour les Etats-Unis. Toutes choses qui permettent de comprendre que le mark ne saurait, comme le dollar, jouer le rôle de monnaie de réserve.

Au total, l'économie ouest-allemande exerce cependant une relative prépondérance au sein de la Communauté européenne, voire dans le monde : l'économie ouest-allemande, exportatrice à elle seule de plus de machines-outils que les autres producteurs réunis, contraint en effet ses concurrents à suivre ses normes, ses critères de qualité, ses méthodes commerciales, à imiter le « modèle allemand »¹⁴. Excédentaire, elle fait peser sur les autres nations une « contrainte extérieure » que sanctionne le déficit structurel de leur balance des paiements et, ce faisant, elle contraint à l'alignement économique, social et politique, les pays durablement déficitaires : au sein de la Communauté européenne notamment, où les taux d'inflation des différents membres ne peuvent trop diverger, les pays déficitaires doivent tendre vers une « stabilité allemande ». En ce sens, « la politique de stabilité et la discipline syndicale du pays " fort " limitent la marge de manœuvre politique et sociale du pays " faible " »¹⁵. Prépondérance dont on peut se demander toutefois si elle suffit à faire de la RFA une puissance. On peut à cet égard relever que l'économie ouest-allemande, en dépit (ou à cause ?) de sa grande dépendance vis-à-vis de l'extérieur, a su mieux résister aux bouleversements économiques que les autres pays industrialisés. La puissance de la RFA consisterait-elle moins à modifier les règles du jeu international qu'à s'y adapter mieux que d'autres ?

Les contraintes politiques

Si les atouts dont dispose la RFA pour affirmer sa présence dans le monde sont considérables, les contraintes qui hypothèquent sa marge de manœuvre internationale ne le sont pas moins. Dans les années soixante, on taxait couramment la RFA de « géant économique et de nain politique ». Si cette qualification n'est plus adéquate, il est bon néanmoins de rappeler que les limitations politiques et militaires qui existaient alors demeurent pour l'essentiel¹⁶.

Première limitation, le « problème allemand », c'est-à-dire l'éventuelle réunification de l'Allemagne, la signature d'un traité de paix, le statut juridique de Berlin, échappe à la compétence du gouvernement

14. Cf. sur ce point les travaux de Jacques Mistral.

15. Michaël Kreile, « Die Bundesrepublik Deutschland : eine " économie dominante " in Westeuropa ? », art. cit., p. 11.

16. Alfred Grosser, *L'Allemagne de notre temps*, Paris, Fayard, 1970, chapitre XI.

La République fédérale d'Allemagne

de Bonn ; il relève des quatre grandes puissances. Seconde limitation, la RFA a renoncé, par les accords de Paris et de Londres de 1954, aux armements atomiques, bactériologiques et chimiques, engagement qu'elle a confirmé en signant, en 1968, le Traité de non-prolifération nucléaire¹⁷.

Le maintien ou la modification du statu quo politico-militaire est donc du ressort des grandes puissances, essentiellement des deux super-puissances nucléaires, ce qui confère à celles-ci un pouvoir de marchandage politique vis-à-vis de la RFA. Les pressions n'ont d'ailleurs pas manqué de s'exercer : pressions des Soviétiques qui, jusqu'à la signature du traité de Moscou et des accords quadripartites, ont contesté le statut de Berlin et dénoncé le caractère agressif de la politique de Bonn ou, à l'heure actuelle, mettent la RFA en garde contre telle ou telle décision (installation de missiles de croisière sur son territoire, livraisons d'armes à la Chine...). Pressions américaines aussi, notamment dans les années soixante, pour que la RFA finance largement l'OTAN ou le stationnement des troupes américaines en Europe ou, encore, qu'elle s'engage dans une politique de détente, ou dans les années soixante-dix pour qu'elle participe à la relance économique mondiale...

La RFA possède certes des moyens de pression sur ses deux grands partenaires en raison de son rôle clef, militaro-stratégique, économique et politique en Europe. Néanmoins, les divergences d'intérêt entre le protégé et le protecteur (celui-ci ayant des intérêts globaux, celui-là des intérêts régionaux), la faiblesse politico-militaire ouest-allemande vis-à-vis de sa voisine soviétique placent la RFA en situation de dépendance.

Troisième limitation enfin, le poids du passé. L'ère du soupçon est loin d'être achevée et nombreux sont ceux qui, à l'Est comme à l'Ouest, croient déchiffrer le passé dans les conduites présentes. La conclusion, au début des années soixante-dix, de traités qui réglaient les relations de la RFA avec la RDA et les pays d'Europe socialiste aurait dû atténuer ces craintes. Certes, les préventions est-européennes s'apaisèrent¹⁸ mais, si l'*Ostpolitik* suscita de la part des Occidentaux une certaine admiration pour le courage politique du chancelier Brandt et l'habileté des diplomates ouest-allemands, elle éveilla aussi chez eux une certaine méfiance à l'égard des initiatives de la RFA.

Celle-ci en effet acquérait une autonomie croissante. La politique de non-relations avec les Etats socialistes avait constitué une sorte d'auto-

17. La RFA s'est également engagée constitutionnellement à poursuivre une politique pacifique.

18. Celles de certains gouvernements socialistes avaient déjà disparu d'ailleurs depuis quelques années.

limitation. En refusant toute initiative, les dirigeants ouest-allemands s'en étaient remis aux alliés. En opposant à leurs partenaires de l'Est et de l'Ouest des revendications maximales, ils s'étaient coupés à la fois des Etats occidentaux, plus disposés à s'engager dans une politique de détente, et des Etats socialistes, inquiets de l'esprit de revanche ouest-allemand. L'*Ostpolitik* leva l'une et l'autre hypothèques et la marge de manœuvre de la RFA s'en trouva accrue, à l'Ouest comme à l'Est (à l'Ouest plus qu'à l'Est), voire dans le Tiers monde puisque Bonn ne faisait plus du problème allemand un préalable.

LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA RFA ?

La compétitivité de l'appareil productif ouest-allemand, l'emprise structurelle qu'exerce l'économie ouest-allemande sur d'autres économies européennes autorisent-elles à parler d'une « montée en puissance » de la RFA sur le plan politique ? Klaus Knorr prend soin à cet égard de distinguer « force économique » et « puissance économique », c'est-à-dire la volonté d'amener d'autres Etats à faire ce qu'autrement ceux-ci n'auraient pas fait ou de contrôler les aboutissements d'un processus¹⁹. Les dirigeants ouest-allemands sont-ils justement animés de cette volonté d'influence dont le succès ou l'échec, voire l'affirmation, reposent sur l'interaction des atouts et vulnérabilités du système économique, politique, militaire et social ouest-allemand avec le système international, et aussi sur la dialectique des représentations de la puissance, c'est-à-dire la perception qu'ont opinions publiques et gouvernements étrangers de la puissance allemande et celle que les dirigeants de Bonn ont à la fois de leur propre puissance et des perceptions étrangères ?

Craintes passées et présentes, attentes et demandes modifient la représentation de la puissance allemande à l'étranger : on a rappelé les inquiétudes que nourrissent certains voisins de la RFA vis-à-vis de l'« hégémonie économique et politique » ouest-allemande et les attentes de ceux qui voient dans l'économie ouest-allemande le moteur de l'expansion mondiale, ou qui réclament une participation plus active de la RFA aux affaires internationales.

Les dirigeants ouest-allemands n'ignorent pas cette image qui est la

19. Klaus Knorr, *The power of nations*, New York, Basic Books, 1975, p. 80 et suivantes.

leur dans le monde et qu'ils cherchent à dissiper en invoquant la vulnérabilité de la RFA — les documents de politique étrangère émanant de Bonn rappellent sans cesse la dépendance de l'économie ouest-allemande, la fragilité stratégique-politique de la RFA, l'impossibilité d'intervenir militairement en quelque point du globe —, voire en soulignant la modestie de ses ambitions : « Je parle au nom d'un pays qui ne peut ni ne veut faire une politique de grande puissance », déclarait Helmut Schmidt en mai 1978, devant les Nations Unies. Conscience des contraintes économiques et politico-militaires qui obèrent la politique de la RFA, mais désir aussi de ne pas fournir d'armes aux détracteurs de Bonn.

Ces professions de modestie n'empêchent pas cependant ces mêmes dirigeants de parler haut et fort. De contester, par exemple, certaines revendications de leurs partenaires (demandes américaines de relance, de non-exportation de technologie nucléaire, exigences du Tiers monde...). Ou encore de donner des leçons de stabilité économique, au demeurant habillages rhétoriques de ces contraintes que l'économie ouest-allemande exerce sur ses voisines. Le gouvernement fédéral ne se contente pas d'ailleurs d'admonester, il n'hésite pas à prêter, tout en réclamant de la part de ses débiteurs un minimum de stabilisation économique et politique. Le cas des prêts à l'Italie est bien connu, où le chancelier Schmidt envisagea, lors d'un sommet à Porto-Rico, de couper tout crédit à ce pays en cas de participation communiste au pouvoir.

Toutefois, l'évolution du gouvernement ouest-allemand à l'égard des partis eurocommunistes, par exemple, démontre amplement les limites de cette politique d'influence. Après le sommet de Porto-Rico, le gouvernement fédéral se montra fort réservé et, bien qu'inquiet de la progression des communistes en France et en Italie, il prit soin d'en minimiser la portée et de se démarquer clairement des propos du secrétaire d'Etat américain, Henry Kissinger. C'est que même en cas de participation communiste au pouvoir en France ou en Italie, la RFA, dont l'économie dépend, pour une bonne part, des relations commerciales avec ces deux pays, n'aurait guère disposé de moyens de pression, l'interruption des flux commerciaux étant exclue.

Même limitation du pouvoir de négociation de la RFA au sein de la CEE : les exigences de Bonn, parfois assorties de menaces de veto, pour une plus grande efficacité des mécanismes communautaires, pour, au minimum, une modération dans les dépenses et, au maximum, des modifications structurelles dans certains domaines tels que la politique agricole commune, la recherche, l'aide régionale, le Fonds social..., n'ont guère jusqu'à présent abouti en raison du principe d'unanimité

qui règle les prises de décision²⁰. En ce sens, la souveraineté des Etats restreint l'influence de la RFA, bien que celle-ci puisse jouer si les contraintes économiques qui pèsent sur les partenaires européens sont trop fortes²¹.

Alors que le gouvernement fédéral n'a guère exploité sa puissance économique dans les négociations communautaires avant le milieu des années soixante-dix²², on constate que la « diplomatie du Deutschmark » a toujours dominé, ou presque, les relations entre la RFA et ses voisins d'Europe socialiste. Là encore, toutefois, le gouvernement ouest-allemand n'a presque jamais recouru à l'interruption des flux commerciaux, bien que la CDU-CSU, par opposition aux sociaux-démocrates, l'ait souvent recommandée. Il a préféré utiliser ces flux, commerciaux ou financiers, soit pour obtenir des concessions ponctuelles des gouvernements socialistes (rachats de prisonniers effectués depuis la fin des années cinquante ; accords conclus entre H. Schmidt et E. Gierek, en marge du sommet d'Helsinki en août 1975, pour rapatrier en RFA des citoyens polonais d'origine allemande), soit encore pour maintenir et développer les liens inter-allemands, ou pour améliorer ses relations avec les autres Etats socialistes. S'il n'est pas impossible que les dirigeants ouest-allemands n'aient pas abandonné l'espoir de réunifier, à long terme, les deux Europes et les deux Allemagnes, le but intermédiaire de cette stratégie consiste en tout cas à créer une zone de stabilité politico-militaire en Europe centrale par le biais d'un réseau de relations multiples, commerciales notamment... Toutefois, au regard des coups d'épingle que la RDA et l'URSS portent à Berlin-Ouest, au regard aussi d'une stratégie soviétique qui consiste vraisemblablement à vouloir attirer la RFA dans son orbite, on peut s'interroger sur le succès de cette politique.

Dans le contexte atlantique, les dirigeants ouest-allemands se sont efforcés également d'« acheter », dès le début des années soixante, un certain degré de sécurité économique, politique et militaire, qu'il se soit agi de consolider le système monétaire international en aidant les Etats-Unis à renflouer leur balance commerciale déficitaire ou de s'assurer le soutien militaire américain en acceptant de supporter les coûts du stationnement des troupes américaines en RFA, ou d'acheter du matériel

20. Bonn finance 30 % environ du budget de la CEE.

21. C'est ainsi que Georges Pompidou refusa à la fois un prêt ouest-allemand et le maintien du franc dans le serpent, alors que Giulio Andreotti négocia, semble-t-il, l'adhésion de l'Italie au SME, avec le chancelier fédéral. Circonstances différentes, options politiques différentes aussi de Paris et de Rome.

22. Helen Wallace, *National governments and the European Communities*, London, Chatham House, 1973, p. 29.

militaire américain. Mais l'engagement politico-militaire des Etats-Unis en Europe, le maintien d'un système économique et monétaire international stable avec Washington pour épice centre dépendent de variables que Bonn ne peut toutes manipuler.

Dans les relations Nord-Sud, le recours à des liaisons (*linkages*) entre concessions financières et concessions politiques n'est pas moins fréquent... Notons, par exemple, que dans les années soixante, l'octroi ou le retrait d'une aide économique aux pays en développement dépendait parfois de l'attitude de ceux-ci vis-à-vis de l'« autre Allemagne » : la stricte application de la doctrine Hallstein conduisit notamment Bonn à rompre ses relations diplomatiques avec l'Egypte et la Tanzanie en 1965 et à suspendre l'aide qu'elle accordait à ces deux pays. Toutefois, là encore, il est moins question maintenant d'interrompre des flux que d'« acheter » des concessions. Le ralliement de Bonn, à l'automne 1978, au programme intégré des matières premières fournit un exemple de cette stratégie : les dirigeants ouest-allemands n'ont certes pas épousé la philosophie du programme intégré dont ils contestent toujours le bien-fondé, mais l'isolement politique de la RFA dans les instances internationales, voire la crainte de dysfonctionnements ou de représailles, les incitèrent à faire un geste.

En raison de sa dépendance économique mais aussi de sa vulnérabilité politique et militaire, la RFA ne peut se permettre, semble-t-il, de pratiquer une politique d'embargo ou de restrictions économiques, ce qui amène le gouvernement ouest-allemand à composer, parfois plus qu'il ne le voudrait, avec ses interlocuteurs. Les résultats de cette politique de compromis ne sont d'ailleurs pas assurés, dans la mesure où il est loisible aux partenaires de la RFA d'accepter les avantages économiques offerts sans pour autant céder sur le plan politique. L'absence de moyens de pression de rechange limite donc le pouvoir de négociation dérivé de la puissance financière.

La politique fédérale recueille cependant quelques succès patents, lorsqu'il s'agit de former des partis politiques, des groupes de pression, des élites aux idées politiques, économiques, sociales proches des idées ouest-allemandes et de créer, de la sorte, un réseau de relations entre la société ouest-allemande et d'autres sociétés. Les initiatives abondent : notons le soutien matériel, politique, idéologique du SPD aux autres partis socialistes, membres ou non de l'Internationale socialiste, au parti socialiste de Mario Soares, par exemple, ou à celui de Felipe González, afin de créer, au Portugal comme en Espagne, des forces de gauche modérées capables de contrebalancer l'influence communiste, ainsi qu'à certains partis socialistes du Tiers monde ; notons, de même, le rôle d'autres partis politiques, la CDU-CSU, le FDP, qui contribuent

au financement de partis politiques étrangers... ou encore, l'aide du gouvernement fédéral à certains Etats du bassin méditerranéen, tels la Grèce, la Turquie, l'Egypte ou l'influence des fondations proches des partis politiques dans certains pays en développement.

Quel rôle pour la RFA ?

Récemment encore, on pouvait écrire que « les relations entre la RFA et les Etats-Unis sont les seules parmi celles auxquelles ces derniers accordent du poids, qui n'ont été ébranlées ni par la détente ni par les remous de l'économie internationale »²³. Des tensions caractérisaient bien sûr les relations entre les deux partenaires, plus importantes certainement dans ces années soixante-dix qu'au temps de l'entente Adenauer-Dulles, mais certaines voix ne s'élevaient pas moins outre-Atlantique pour réclamer l'instauration d'une « bigémonie », d'un condominium germano-américain²⁴. Au cours des toutes dernières années, toutefois, notamment depuis la venue de J. Carter au pouvoir, une certaine méfiance vis-à-vis de Bonn s'est installée à Washington, tandis que les dirigeants ouest-allemands ne cachaient pas leur irritation à l'égard des pressions, des décisions, voire des indécisions américaines.

Il semble qu'à la dimension conflictuelle propre à toute alliance, une autre se soit superposée au cours des années soixante-dix, qui dérive de la structure même du système international. Celle-ci s'est modifiée et, si les causes en sont multiples (défi pétrolier, affaiblissement des pouvoirs de l'exécutif aux Etats-Unis...), il faut cependant noter que la RFA et d'autres puissances émergentes ne sont pas étrangères à ce processus.

23. Peter Katzenstein, « West Germany's place in American foreign policy : pivot, anchor or broker ? », in Richard Rosecrance ed., *America as an ordinary country, US foreign policy and the future*, Ithaca, London, Cornell University Press, 1976. A propos des relations germano-américaines, on se référera à Roger Morgan, *The United States and West Germany 1945-1974*, London, New York, Oxford University Press, 1974 ; Roger Morgan, *West Germany's foreign policy agenda*, Beverly Hills, London, Sage Publications, 1978, 80 p. ; Alfred Grosser, *Les Occidentaux : les pays d'Europe et les Etats-Unis depuis la guerre*, Paris, Fayard, 1978, 438 p., ainsi que Uwe Nerlich : « Washington and Bonn : evolutionary patterns in the relations between the United States and the Federal Republic of Germany », in Karl Kaiser and Hans-Peter Schwarz ed., *America and Western Europe : problems and prospects*, Lexington (Mass.), Toronto, Lexington Books, 1977, pp. 363-396 et Marion Dönhoff, « Bonn and Washington : The strained relationship », *Foreign Affairs*, 57 (5), été 1979.

24. Cf. F. Bergsten, « The United States and Germany : The imperative of economic bigemony », in *Toward a new international economic order*, Lexington (Mass.), Heath, 1975.

La République fédérale d'Allemagne

Par-delà les critiques, voilées ou explicites, que les dirigeants ouest-allemands ont adressées à la gestion économique américaine, l'expansion économique de la RFA, comme celle du Japon au demeurant, a certainement affaibli indirectement la position relative des Etats-Unis, en modifiant la distribution du pouvoir entre ceux-ci et l'URSS ou encore en constituant un contrepoids économique à l'emprise américaine. Par l'exportation de technologie nucléaire, au Brésil entre autres, la RFA a également contribué, directement cette fois, à diffuser la puissance dans le système international. On peut donc parler d'une modification dans la hiérarchie des Etats par la dynamique du rôle de la RFA dans ce système.

L'évolution des relations entre Bonn et Moscou est le corollaire de cette redistribution de pouvoirs entre les Etats-Unis et l'Union soviétique, de la régionalisation de la première et de la globalisation de la seconde, pour reprendre l'expression de Pierre Hassner.

Après avoir considéré la RFA comme le plus solide pilier de l'Alliance atlantique, les Etats-Unis ont fait preuve, depuis quelques années, de suspicion à l'égard du gouvernement ouest-allemand, rejoints en ceci par les voisins immédiats de la RFA, voire par l'opposition chrétienne-démocrate au Bundestag : on croit, en Europe comme aux Etats-Unis, déceler un glissement à l'Est de la RFA, on craint une possible « finlandisation », on en exhume pour preuve de pseudo-plans de neutralisation²⁵.

Il est vrai que la position de Bonn n'est pas dépourvue d'ambiguïtés. Qu'il s'agisse des déclarations de Herbert Wehner qui, récemment, qualifiait de « défensives » les forces du pacte de Varsovie ; de certaines suggestions concernant le plafonnement des effectifs de la Bundeswehr aux réductions de troupes négociées dans le cadre des MBFR ; de la prudence du gouvernement ouest-allemand et du SPD à l'égard du stationnement d'engins nucléaires à moyenne portée en RFA ; de l'intérêt accordé aux propositions soviétiques de désarmement ; des critiques peu amènes à propos de la politique américaine de défense des droits de l'homme ; du refus enfin de « jouer la carte chinoise », les dirigeants ouest-allemands semblent aller au devant des préventions et des objections soviétiques.

Il leur apparaît certes nécessaire de ne pas compromettre, par une politique de force, la détente Est-Ouest dont la RFA tire certains avantages (garantie d'un minimum de sécurité politico-militaire, développe-

25. Cf. notamment les articles des célèbres éditorialistes R. Evans et R. Novak : « German move toward East feared », *International Herald Tribune*, 14 août 1978 et « Brezhnev and Bonn : A shift », *International Herald Tribune*, 4 juil. 1978.

ment des relations interallemandes, commerce avec les pays socialistes), mais il est vrai aussi que la prudence ouest-allemande n'est pas synonyme de « finlandisation » : le gouvernement fédéral cherche à promouvoir, comme condition du désarmement et de la détente militaire et politique, le renforcement du système de défense occidental. Dans cette perspective, il s'est prononcé, lors de la dernière réunion des ministres de la Défense des pays membres de l'OTAN, en faveur d'une modernisation de l'arsenal nucléaire en Europe.

Les indécisions des dirigeants américains, leur inaptitude à marchander l'abandon de la bombe à neutrons, puis leur revirement sur cette question, l'incertitude qui pèse sur l'engagement nucléaire des Etats-Unis en Europe et particulièrement sur la défense de la RFA face au renforcement du potentiel soviétique²⁶ pèsent certainement bien plus que d'autres considérations dans le relâchement des liens entre Bonn et Washington.

Les dirigeants ouest-allemands redoutent notamment que les Etats-Unis arguent du renforcement des capacités militaires de la RFA et de l'Europe pour relâcher leur vigilance de ce côté de l'Atlantique. Selon Washington, qui réclame par ailleurs une plus large participation financière des autres membres de l'OTAN, de la RFA en particulier, ou une contribution ouest-allemande à la réactivation de l'économie mondiale, il ne s'agirait que d'un « *burden-sharing* » plus équitable. Ce raisonnement méconnaît toutefois les intérêts européens ; il ne tient pas suffisamment compte de la dépendance de l'Europe, économique, politique, militaire à l'égard des Etats-Unis, politico-militaire à l'égard de l'URSS ; il surestime surtout la puissance économique de la RFA, vulnérable en raison de son ouverture internationale, ainsi que sa puissance politique en Europe, limitée en fait par les préventions de ses voisins. A ce propos, Helmut Schmidt décelait en 1975 « un certain danger dans le fait que certains Américains sont à présent enclins à surestimer l'importance et la capacité de la RFA »²⁷.

Certes, les relations germano-américaines ne sauraient trop se distendre : les interdépendances politiques, économiques, militaires ou culturelles, la communauté de principes ou d'intérêts en ce qui concerne l'ordre international les en préviennent. La RFA toutefois ne

26. Selon le *Presidential Review Memorandum*, n° 10 de l'été 1977, dont la presse américaine a publié certains passages, les Etats-Unis auraient envisagé l'abandon d'un tiers du territoire de la RFA en cas d'attaque soviétique. A propos des divergences germano-américaines en matière de défense, cf. Alex A. Vardamis, « German-American Military Fissures », *Foreign Policy* 34, printemps 1979, pp. 86-106.

27. *Der Spiegel*, 6 janv. 1975.

peut être le partenaire d'un condominium germano-américain, ni même le « point d'ancrage » des Etats-Unis en Europe²⁸.

Serait-elle, en revanche, en mesure d'assumer un rôle de « courtier » qu'Américains comme Allemands de l'Ouest souhaitent parfois, courtier entre les Etats-Unis et l'Europe, entre l'Est et l'Ouest, entre le Nord et le Sud ? Cette vision sous-estime cette fois le poids de la RFA en Europe, les méfiances que celui-ci suscite, elle ignore en outre la véritable nature des orientations ouest-allemandes. En effet, les Européens n'apprécieraient guère que l'Allemagne fédérale joue un rôle de courtier, de crainte qu'elle n'agisse comme le cheval de Troie des Etats-Unis en Europe occidentale ou de l'Ouest en Europe orientale, ou qu'elle n'acquière une autonomie croissante entre l'Est et l'Ouest. Par ailleurs, la RFA n'est certainement ni assez puissante ni assez indépendante, politiquement, militairement, économiquement pour pouvoir assumer une telle fonction et sa double insertion dans le monde atlantique et en Europe occidentale limite nécessairement ses choix. Dans la dimension Nord-Sud, en revanche, où ces soupçons et ces contraintes sont moindres, le gouvernement fédéral a pu agir en médiateur : dans le replâtrage du mouvement socialiste européen, par exemple, qu'une division Nord-Sud menaçait en 1975-1976, dans la politique à l'égard des pays méditerranéens aussi.

S'il ne peut vraiment être question de médiation, quel est en définitive le rôle de la RFA dans le système international ? Hormis la fonction de bouc émissaire ou d'alibi qu'elle assume vis-à-vis de diverses opinions publiques ou de partis politiques européens qui s'en servent pour légitimer leur action²⁹, la RFA paraît être en quelque sorte un acteur en quête de rôle. Souffrant de distorsions entre sa puissance économique et son impuissance militaire, souffrant encore d'un « déficit de légitimité », voire d'une perte d'identité culturelle, elle recherche une alliance avec la France, alliance parfois malaisée mais peut-être, sur certains points du moins, plus facile qu'autrefois, dans la mesure où la seconde évolue vers l'atlantisme et que la première fait preuve d'un certain « gaullo-germanisme ». Cette relation privilégiée aurait-elle l'avantage d'assurer à la RFA la légitimité française et d'apporter à la France le soutien de la puissance ouest-allemande³⁰ ?

28. Peter Katzenstein, « West Germany's place in American foreign policy : pivot, anchor or broker ? », art. cit.

29. Pour ne pas critiquer l'ordre interne par exemple, pour ne pas faire l'Europe... ou la défense européenne.

30. Cf. David Lawday, « The odd couple », *The Economist*, 26 mai 1979.