

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2016

Volume XVII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

UNE GESTION DES CRISES PAR L'ALLEMAGNE ?

DE NOUVEAUX DÉFIS
POUR L'ARCHITECTURE DE SÉCURITÉ EUROPÉENNE

PAR

VOLKER PERTHES (*)

Jusqu'en 2014, la plupart des Allemands et sans doute aussi la plupart des Européens, étaient convaincus que nous vivions dans un « ordre de paix européen », reposant sur une architecture de sécurité transatlantique solide. Depuis le début du conflit avec la Russie à propos de l'Ukraine, nous savons que ce postulat n'est plus entièrement valide. Ce conflit a en effet révélé que les valeurs européennes ne faisaient pas nécessairement l'objet d'un partage sans réserve et d'une mise en œuvre effective par tous les pays européens. Nous assistons ainsi à un retournement de la situation géopolitique européenne, certains acteurs n'hésitant plus à recourir à des moyens militaires pour s'accaparer des territoires ou pour déstabiliser des pays voisins. Simultanément, des pays appartenant au voisinage du sud de l'Europe se sont transformés, non sans le concours de certains pays européens, en zones d'instabilité.

Ce n'est donc pas seulement la crise ukrainienne qui a mis à l'épreuve la politique extérieure de l'Allemagne, de l'Europe et le projet européen lui-même : la crise relative à la nécessité de conserver la Grèce au sein de la zone euro, le conflit syrien et les flux de migrants en provenance du sud de l'Europe ainsi qu'une série d'attentats terroristes ont contribué à faire de la gestion des crises le « nouveau quotidien » de l'Europe. En Allemagne, la « Grande coalition » formée en 2013 avait promis à ses partenaires européens et internationaux une politique extérieure plus énergique et plus substantielle. Comme pour d'autres pays, la succession des crises a constitué un test pour sa capacité à agir, à coopérer et à prendre le *leadership*.

LE NOUVEAU (DÉS)ORDRE DU MONDE :
DÉFIS POUR LA POLITIQUE EXTÉRIEURE ALLEMANDE

Les crises actuelles qui sévissent dans le voisinage immédiat de l'Europe de même que les autres crises qui ont des effets indirects sur l'Union font

(*) Directeur de la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) / German Institute for International and Security Affairs (Berlin, Allemagne).

clairement apparaît que l'ordre international change. Trois éléments sont décisifs dans les dynamiques actuelles : 1) le monde est plus interconnecté qu'avant ; 2) les Etats sont soumis à la pression d'autres acteurs dans l'espace international ; 3) les équilibres de pouvoir sont en train d'évoluer. Dans un tel contexte, les exigences relatives à la politique extérieure deviennent plus complexes.

Une première tendance générale tient au fait que tous les acteurs internationaux sont aujourd'hui plus interconnectés que cela n'était le cas au XX^e siècle – certains Etats comme l'Allemagne l'étant encore davantage que d'autres. Cette connexion accrue dans le cadre de la globalisation n'a pas seulement pour effet de « décloisonner » le commerce, les services, la finance, la communication et, en partie, la culture. Elle implique en outre une extension corrélative des risques qui leur sont liés, telles que les épidémies, les crises financières ou les cyber-attaques. Il en va de même de la propagation d'idéologies terroristes et de nouvelles possibilités de recrutement pour les mouvements qui en sont les vecteurs. A l'instar des autres pays, l'Allemagne ne peut ni traiter seule ces risques décloisonnés, ni espérer que quelqu'un d'autre le fasse à sa place. La coopération internationale requière une véritable ouverture en faveur de nouveaux partenariats, même dans des domaines auxquels nous ne sommes pas habitués et même avec des pays dont les gouvernements ne partagent pas nos valeurs.

Les Etats-nations ne sont plus les seuls acteurs importants sur la scène internationale. On peut désormais considérer que le système international est ouvert à tous : pour les Etats bien sûr, qui restent les acteurs les plus importants du système, mais aussi pour les acteurs économiques, les communautés religieuses, les organisations terroristes, la criminalité organisée, les organisations non gouvernementales et même pour les individus. Etant donné qu'aucun Etat ne peut plus faire face seul aux défis contemporains, que les structures de gouvernance européenne et globale sont insuffisantes et que les citoyens continuent à attendre malgré tout des Etats qu'ils fournissent des solutions aux problèmes qui se présentent, en particulier dans les domaines de la sécurité et de la prospérité, on observe une diminution progressive de l'autorité et de la légitimité des Etats et des gouvernements. Cela fait le lit des mouvements populistes et nationaliste, qui prétendent avoir des réponses simples à tous les problèmes.

Dans les faits, nous avons besoin non pas de solutions simples, mais d'une conscience accrue de la complexité des relations internationales et d'une gestion intelligente de l'incertitude. Par exemple, dans la plupart des conflits internationaux actuels il n'est plus possible de maintenir une distinction claire et nette entre ami et ennemi. La Russie et les Etats-Unis sont des alliés dans la lutte contre le terrorisme international, des partenaires dans les négociations sur le nucléaire iranien, mais des adversaires en ce qui concerne la crise ukrainienne. De plus, la nature de leurs relations n'est pas tout à fait claire en ce qui concerne le Syrie. En

outre, les Etats-Unis comme les Etats membres de l'Union européenne (UE) ont engagé des dialogues avec la Russie et la Chine sur les questions de cyber-sécurité, tout en considérant que ces deux Etats étaient à l'origine de véritables risques dans ce domaine. Il peut également être difficile d'identifier les acteurs. Cela est vrai pour les cyber-attaques, pour les « hommes verts » intervenus en Crimée, tout comme pour les tirs de missiles sol-air difficilement attribuables à l'une des parties au conflit, à l'instar de celui qui avait provoqué le crash du vol MH17 dans l'espace aérien ukrainien en 2014. De même, certaines « guerres civiles » ne restent pas non plus à l'intérieur des frontières étatiques ; elles se propagent ou attirent des combattants étrangers. Ces évolutions rendent non seulement plus difficiles les opérations traditionnelles de *peacekeeping*, mais soulèvent également des questions complexes pour les pays de l'UE en termes juridiques et de politique intérieure : quelle attitude adopter par exemple face à des « combattants étrangers » qui partent de nos pays pour prendre part aux guerres du Moyen-Orient, tout en déclarant la guerre à leurs pays d'origine ?

La distinction entre politique intérieure et politique extérieure devient de plus en plus floue. Aujourd'hui, les conflits en Syrie et en Iraq constituent déjà des paramètres de la politique intérieure de l'Allemagne mais aussi d'autres Etats membres de l'UE ou en Russie. Les flux migratoires en provenance de Syrie ou d'autres pays concernent simultanément notre politique intérieure, notre politique sociale, notre politique européenne, notre politique extérieure et notre politique de sécurité. Ils génèrent des dissensions politiques et créent des tensions entre pays membres de l'UE tout comme ils remettent en cause le principe de libre circulation au sein de l'espace Schengen. Des attentats terroristes comme ceux de Bruxelles, Copenhague ou Paris appellent une meilleure coordination et une plus grande coopération des administrations européennes responsables de la sécurité, tout comme ils soulèvent différentes interrogations en termes de politique extérieure et de défense. A cet égard, la mise en place d'un système commun de contrôle des frontières extérieures de l'UE incluant des garde-côtes européens pourrait constituer une réponse pertinente.

Enfin, on ne peut plus ignorer que l'équilibre des pouvoirs entre les grands Etats et les économies du monde continuent à évoluer, notamment en raison de l'émergence de ceux qui ont largement bénéficié de la globalisation tels que la Chine, l'Inde ou quelques autres puissances montantes. De telles transformations créent des tensions qui doivent être régulées. En ce moment même, nous pouvons observer que les Etats-Unis – seule puissance mondiale véritablement établie – revoient à la baisse, tant en théorie qu'en pratique, leur aspiration à occuper le rôle de puissance hégémonique en charge des équilibres du monde. Les Etats-Unis ne renoncent pas à leur ambition de *leadership*, mais ils ne veulent plus incarner la nation indispensable en tout lieu et à tout moment et, surtout, ils ne veulent plus agir seuls. Les puissances émergentes, en revanche, ne

représentent pas ou pas encore des forces à même d'assurer cette fonction essentielle et de combler le vide. Cette situation peut encourager d'autres acteurs à « tester » la fiabilité des règles de l'ordre établi ou à laisser s'instaurer un désordre relatif. L'Union européenne assiste actuellement à de telles manœuvres dans son voisinage de l'Est et du Sud.

DE LA LIGNE DE TOUCHE AU TERRAIN DE JEU ?

Face à toutes ces crises dans son voisinage direct, l'Allemagne est plus dépendante de la coopération que beaucoup d'autres pays. Ses exportations continuent à être le moteur de sa croissance et, à beaucoup d'égards, elle entretient des relations beaucoup plus nombreuses avec l'extérieur que la plupart des autres Etats du monde. Le poids de l'Allemagne en Europe et au sein de la zone euro, en partie liée à une conjoncture économique durablement favorable, ont fait apparaître, dès les premières années d'exercice du deuxième gouvernement Merkel (2009-2013), des appels à un *leadership* et une prise de responsabilité accrues de sa part. Ces appels ont souvent été accompagnés d'une critique explicite de l'attitude indécise d'une Allemagne, qui délègue la responsabilité à d'autres et qui manque de la volonté nécessaire pour mettre certaines de ses ressources nationales au service de l'intérêt européen en matière de politique extérieure et de sécurité. Le ministre de l'Extérieur polonais de l'époque, Radoslaw Sikorski, exprimait cela très clairement en déclarant en novembre 2011, lors d'un discours prononcé à Berlin : « *aujourd'hui, je crains moins la puissance allemande que l'inaction allemande* ». Il aspirait à ce que la République fédérale, « *nation indispensable* » de la Communauté européenne, y occupe une position-clef.

De telles aspirations ont également vu le jour en Allemagne, où le milieu des *think tanks* et divers spécialistes de la politique extérieure réclament depuis quelque temps déjà que leur pays s'implique davantage dans les politiques européennes et internationales, à un niveau qui corresponde à son poids économique et politique. Berlin n'était-il pas moins timide lorsqu'il s'agissait de défendre ses propres intérêts économiques et financiers, notamment lors de la réforme de la zone euro et de la gestion de la crise de la dette grecque ? Comme le concluait un article co-écrit par des experts et des responsables politiques et publié juste après les élections fédérales de 2013 (1), de « *nouveaux pouvoirs* » appellent aussi à une « *nouvelle responsabilité* ».

(1) Stiftung Wissenschaft und Politik / The German Marshall Fund of the United States (dir.), *Neue Macht, neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch*, disponible sur le site Internet www.swpberlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/DeutAussenSicherhpol_SWP_GMF_2013.pdf. Cf. aussi Volker PERTHES / Markus KAIM, « Herausforderungen der Außen- und Sicherheitspolitik bis 2030, Gestaltung in einer turbulenten Welt », *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, vol. V, n°4, oct. 2012, pp. 501-511 ; Thomas KLEINE-BROCKHOFF / Hanns W. MAULL, « Der überforderte Hegemon. Ziele und Grenzen deutscher Macht », *Internationale Politik*, n°6, nov.-déc. 2011, pp. 50-61.

De toute évidence, le gouvernement actuel semble avoir pris au sérieux ces appels à un plus grand investissement allemand. La coalition CDU/CSU-SPD a été formée à l'hiver 2013. Dès le mois de février 2014, le président de la République fédérale Joachim Gauck, le ministre des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier et la ministre de la Défense Ursula von der Leyen ont tenu, à l'occasion de la 50^e Conférence de Munich sur la sécurité, des discours portant sur le rôle de l'Allemagne dans le monde. En dépit d'une répartition des rôles et à quelques nuances près, tous les trois ont affirmé que l'Allemagne était prête à s'engager de façon plus substantielle et plus déterminée dans la gestion des crises internationales et à renforcer la politique extérieure de l'Union à travers la mise en jeu de moyens qui lui sont propres. Quelques jours auparavant, F.-W. Steinmeier s'était déjà exprimé défavorablement à l'encontre de la « *culture* » consistant à « *se tenir à l'écart* ». La participation, depuis plusieurs années déjà, de soldats allemands à la mission de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) en Afghanistan et le rôle actif de l'Allemagne dans les négociations sur le nucléaire iranien étaient généralement cités comme preuves de la disposition de l'Allemagne à faire face, en coordination avec ses alliés, à des défis géopolitiques. A plusieurs reprises, F.-W. Steinmeier usa d'une métaphore footballistique en estimant que l'Allemagne ne pouvait plus observer la politique internationale depuis le banc de touche.

Au début du mois de février 2014, il a d'abord semblé que l'accroissement de l'engagement allemand en matière de politique extérieure et de sécurité concernerait surtout l'Afrique, notamment sous forme d'un soutien logistique aux opérations menées par la France au Mali ou en République centrafricaine. A peu près au même moment que la Conférence sur la sécurité de Munich, des initiatives pour trouver une issue au conflit en Ukraine furent engagées par l'Allemagne, en essayant d'abord de trouver les modalités d'une transition ordonnée entre le président Viktor Ianoukovitch et les représentants de « Maidan ». A cette occasion, l'Allemagne a étroitement collaboré avec ses deux autres partenaires du Triangle de Weimar (la France et la Pologne).

Avec l'annexion de la Crimée par la Russie, le conflit en Ukraine et dans ses environs s'est trouvé au cœur de la politique étrangère allemande ; l'Allemagne est même devenue l'acteur central des efforts diplomatiques internationaux visant à la résolution de la crise ou tout au moins à sa gestion. Jamais dans l'histoire de la République fédérale, un chancelier ou une chancelière n'avait consacré autant de temps à une seule crise. La chancelière comme son ministre des Affaires étrangères social-démocrate étaient prêts à exercer des pressions économiques (les sanctions) tout en restant ouverts, tout au long de la crise, à un dialogue avec la Russie. Beaucoup d'indices convergent pour soutenir l'hypothèse selon laquelle le rôle de médiateur de l'Allemagne entre la Russie et l'Ukraine – en coordination avec la France dans le format « Normandie » –, joint à sa disposition en faveur de sanctions – aux effets pourtant très négatifs sur

ses exportations vers la Russie – et à une participation plus importante aux activités de l'OTAN pour rassurer les membres est-européens de l'UE et de l'OTAN, a fortement contribué à rapprocher les 28 pays membres de l'UE dans cette crise. En raison des aspirations divergentes de ces derniers, beaucoup d'observateurs et probablement aussi les autorités russes n'avaient pas anticipé que l'UE serait capable de maintenir aussi longtemps des sanctions contre la Russie. A l'heure de la rédaction de cet article, le conflit avec la Russie à propos de l'Ukraine n'est nullement terminé.

L'accord de Minsk II, négocié en février 2015 et en faveur duquel la chancelière s'est beaucoup investie, a contribué à limiter géographiquement et à désamorcer le conflit. Durant le conflit, les responsables politiques allemands impliqués ont non seulement dû composer avec les différentes attentes de leurs partenaires européens et américains : beaucoup d'Etats du sud et du centre de l'Europe considéraient que la politique de sanctions allait trop loin, alors que des partenaires est-européens et un nombre non négligeable de membres du Sénat américain jugeaient l'action diplomatique d'Angela Merkel trop « molle ». Ainsi, la politique étrangère allemande s'est vue contrainte de communiquer sans relâche sur le fait que, si la Russie constituait bien une partie essentielle du problème en Ukraine, aucune détente n'était faisable sans elle, de sorte qu'il était possible de maintenir des sanctions tout en cherchant des solutions diplomatiques, cela même si nous demeurons obligés de coopérer avec elle à propos d'autres questions internationales. Dans un même temps, les responsables économiques et politiques allemands ont douloureusement pris conscience du fait que la relation avec la Russie ne redeviendrait plus, dans un futur proche, celle qui prévalait avant 2014.

Les différentes évolutions de la situation au Moyen-Orient ont également conduit à des décisions politiques en Allemagne qu'on aurait difficilement crues possibles il y a peu. Certes, l'Allemagne n'est pas, comme la France ou le Royaume-Uni, intervenue directement dans les combats en Iraq ou en Syrie. Dès l'automne 2014, elle a néanmoins commencé à livrer des équipements, des fusils et des lance-grenades anti-chars aux Peshmerga kurdes, en plus des soldats envoyés pour la formation de troupes kurdes et iraqiennes en Iraq du Nord. Cette décision d'envoyer des armements et des formateurs n'était pas populaire au niveau intérieur, mais elle était explicitement défendue en invoquant la responsabilité de l'Allemagne et la nécessité de contenir la progression de l'Etat islamique (EI). De plus, avec les cinq membres permanents du Conseil de sécurité et ses autres partenaires de l'UE, l'Allemagne a continué à être un acteur important dans le cadre des différentes initiatives internationales visant à trouver une issue au conflit sur le nucléaire iranien, qui ont débouché sur l'« Accord de Vienne » en juillet 2015.

Depuis l'été 2015, à tout le moins, il apparaît évident que la guerre civile en Syrie concerne également l'Europe. Tout d'abord, l'ensemble

des pays européens « exportent » des combattants djihadistes vers la région. À cet égard, il apparaît que les conseils implicites ou explicites de certains commentateurs, selon lesquels il conviendrait d'endiguer le conflit à l'intérieur des frontières du pays pour qu'il se « consume » de lui-même, sont non seulement cyniques mais également irréalistes. Nous savons désormais que, sans participation au conflit, une grande partie de la population syrienne se mettra en route pour l'Europe. Ensuite, sans une solution politique en Syrie, non seulement l'EI ne sera pas vaincu, mais il continuera à perpétrer des attentats en Europe. Au moment où ce texte est écrit, on ne peut encore clairement discerner si la solidarité promise par Berlin à la France après les attentats de Paris du 13 novembre 2015 impliquera finalement l'envoi d'avions de combat allemands dans la région frontalière entre la Syrie et l'Iraq ou si elle se limitera à appuyer militairement la France au Mali et dans d'autres opérations extérieures.

La politique étrangère de l'Allemagne n'a pas seulement changé dans le domaine opérationnel depuis 2014. Le ministère des Affaires étrangères s'est aussi saisi de la dimension politique de la question relative aux possibilités et aux formes d'actions extérieures, en lançant, sous le titre « Review 2014 », un processus de réflexion et de restructuration. Dans le rapport final, on note la nécessité de renforcer la capacité stratégique de l'Allemagne et d'augmenter les ressources de la politique étrangère. Si le ministre des Affaires étrangères F.-W. Steinmeier met en exergue le multilatéralisme en tant que principe déterminant, il se réfère également à des enquêtes d'opinion de ses partenaires internationaux, qui classent l'Allemagne comme puissance dominante en Europe. Ainsi, il estime que les différents services nationaux en charge de la politique extérieure doivent encore renforcer leurs relations et exige que la politique européenne soit davantage associée au travail du ministère des Affaires étrangères, tout en étant renforcée aux niveaux de son personnel, de ses structures et de ses principes (2).

Dans les faits, les crises internationales actuelles et futures ne pourront se résoudre dans le seul cadre du multilatéralisme propre aux organisations internationales. Certes, l'UE et l'OTAN restent des cadres d'action essentiels pour l'Allemagne en ce qui concerne l'espace international ; l'importance de l'engagement allemand dans le cadre des Nations Unies devra croître. Néanmoins, l'Allemagne va probablement être conduite (comme certains de ses partenaires, y compris à l'intérieur de ces organisations) à se tourner de plus en plus vers des formes de coopération souples ou plus informelles, qui soient à même de réunir plusieurs pays ayant des intérêts convergents : des coalitions d'Etats particulièrement concernés ou de bonne volonté, comme c'est déjà le cas pour certains « groupes d'amis » dans des opérations de l'UE ou de l'OTAN (opérations Atalante, au Kosovo, ou en Libye

(2) Auswärtiges Amt, *Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken*, disponible sur le site Internet www.aussenpolitik-weiter-denken.de/de/themen.html.

– auxquelles l'Allemagne n'a notoirement pas participé), des regroupements tels que le Triangle de Weimar, le format de Normandie, le groupe P5+1 ou E3+3, qui a négocié l'accord avec l'Iran et qui va accompagner sa mise en œuvre, des formations bi- ou trilatérales de forces armées à l'intérieur de l'OTAN (comme le corps germano-néerlandais) ou des groupes d'action comme la « Prolifération security initiative ». En évoluant ainsi, Berlin ne se fait pas que des amis, en particulier en Europe. Des petits Etats avec une expérience propre en matière de politique étrangère se demandent, non sans raison, ce qu'il advient de leur rôle, si la politique européenne ne se fait plus à Bruxelles, mais dans des formats comme l'E3. Dans la capitale allemande, on a désormais compris que les voisins et les partenaires européens attendaient de l'Allemagne qu'elle fasse preuve de *leadership*. En revanche, on ne s'est pas encore accoutumé au fait qu'en endossant ce rôle de puissance prépondérante ou, comme nous préférons le qualifier, de puissance régionale, on s'expose également à des critiques plus fréquentes. De temps à autre, les responsables politiques allemands doivent encore comprendre qu'il ne suffit pas de faire ce qui est reconnu comme juste, y compris par leurs partenaires, surtout lorsque ces mêmes partenaires n'ont pas le sentiment d'avoir été associés à la prise de décision.

Un engagement accru de l'Allemagne en Europe n'est imaginable qu'en partenariat avec d'autres Etats membres. Dans ce contexte, les partenaires bilatéraux les plus significatifs demeurent les véritables puissances militaires en Europe, donc le Royaume-Uni, la France et, idéalement, la Pologne. Or l'Allemagne ne peut ignorer certaines initiatives paneuropéennes qui émanent de Bruxelles ou d'Etats membres individuels. Tout gouvernement allemand devra désormais assumer la responsabilité et le défi selon lesquels, sans initiatives portées ou soutenues par l'Allemagne, l'Europe court le risque de l'immobilisme, voire de la division. L'absence d'une participation allemande à des politiques importantes diminuerait mécaniquement la portée politique de celles-ci et leur retirerait leur caractère européen. L'Union monétaire et fiscale, l'espace Schengen ou un réseau électrique européen ne seraient pas concevables sans l'Allemagne, que ce soit pour des raisons économiques ou des raisons géographiques. Sans le soutien de l'Allemagne, certaines initiatives en matière de politique étrangère n'auraient aucune crédibilité, aussi bien auprès de nos partenaires que de nos adversaires. Conjointement avec les autres puissances européennes, l'Allemagne devra participer à l'élaboration de l'architecture de la politique étrangère européenne commune. En temps de crise, elle devra au moins veiller à préserver les acquis européens.

Cela vaut aussi pour les relations extérieures. Contrairement à l'image que l'UE donnait encore d'elle-même il y a quelques années, elle pourrait parvenir à accroître son poids international dans un proche avenir, à condition de développer les capacités d'élaboration d'une action concertée et stratégique, d'utiliser de façon efficiente des ressources communes et de rétablir le pouvoir d'attraction du modèle européen. Toutefois,

même dans cette hypothèse, sa responsabilité et son champ d'action se limiteraient prioritairement à son voisinage proche et quelque peu au-delà. Premièrement parce que les crises et conflits majeurs, aux conséquences immédiates sur la sécurité et la cohésion interne des pays de l'UE, se déploient actuellement dans son voisinage est et sud : contrairement aux souhaits et attentes européennes, ces régions n'ont pas bénéficié de l'émergence d'Etats bien gouvernés, mais représentent plutôt une véritable « ceinture de feu ». Ensuite parce que les Etats-Unis vont sans doute continuer à réduire leur engagement dans la périphérie européenne ; pour Washington, les défis stratégiques des prochaines décennies se situent plutôt dans la région Asie-Pacifique.

ORDRE DE PAIX EUROPÉEN ET RELATIONS AVEC LA RUSSIE ET LES ETATS-UNIS

La politique extérieure allemande n'est pas devenue plus active seulement parce que les amis et partenaires du pays le demandaient. En effet, on doit en trouver une autre raison dans les évolutions de l'environnement géopolitique, lequel, s'il ne change pas les orientations fondamentales des politiques allemandes, requièrent néanmoins des ajustements de la politique à la réalité. Nous avons dû constater que l'ordre de paix européen, qui repose sur la Charte de Paris (1990), n'est pas aussi stable que pouvait le laisser croire notre foi dans la force des accords institutionnels. Il est vrai qu'en réalité personne ne voulait et ne veut détruire cet ordre, mais nous avons pu observer que des violations volontaires et ciblées de certaines règles ne visant « qu'à » renforcer la position d'un participant – la Russie en l'occurrence – ont néanmoins ébranlé cet ordre régional qui compte parmi les plus organisés au niveau mondial. L'existence de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), organisation régionale paneuropéenne qui inclut la coopération euro-atlantique, est une bonne chose. Toutefois, elle n'a pas pu empêcher la perte de confiance et ne nous met pas à l'abri de toutes futures surprises du même type.

Il est clairement dans les intérêts allemand et européen de continuer à comprendre et à organiser la sécurité en Europe comme une sécurité qui doit être construite conjointement avec la Russie. Cela étant, il faut être réaliste : dans les années à venir, la coopération avec Moscou se fera dans un climat de méfiance accrue et de confrontations régulières. Dans le cadre des relations avec la Russie, nous allons donc très probablement devoir vivre une phase durant laquelle l'UE et l'OTAN poursuivront une double stratégie qui combinera, d'une part, la dissuasion militaire et l'augmentation de la méfiance des pays d'Europe centrale et de l'Est et, d'autre part, le dialogue et la coopération.

Parce que les fondements normatifs de l'ordre de paix européen ont été ébranlés, la préservation de l'architecture, donc des institutions, revêt précisément une importance capitale. Cela vaut en particulier pour l'OSCE,

qui doit être renforcée en tant qu'institution et employée comme instrument de gestion des conflits. La règle générale, tout particulièrement en temps de crise, devrait être de recourir aux institutions communes, au lieu de les abandonner. On peut ainsi considérer que la suspension de la participation de la Russie au G8 était une erreur et qu'il faudrait raviver le Conseil OTAN-Russie. Ce dernier point fait incontestablement consensus dans une grande partie de la classe politique allemande. Et le maintien de l'engagement américain en Europe est tout aussi important, non pas pour rassurer les Etats membres est-européens, mais pour conserver l'architecture de sécurité existante. Cela ne concerne pas seulement l'engagement militaire et politique des Etats-Unis. Un nombre non négligeable de responsables politiques allemands voient dans les négociations actuelles relatives au Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) une chance pour élargir encore la vaste communauté d'intérêts existant entre l'Europe et les Etats-Unis et pour démontrer notre capacité d'action commune. Ils ne sont cependant pas parvenus, pour l'instant, à en convaincre l'opinion publique allemande.

Il est sans doute indispensable de mieux comprendre les dynamiques contemporaines de la relation transatlantique. Nous vivons actuellement une phase dans laquelle les Etats-Unis et leurs partenaires européens sont incontestablement plus conscients de l'importance de l'alliance occidentale – l'OTAN – que cela n'a pu l'être après la dernière intervention en Iraq. Parallèlement, on constate que les priorités des Etats-Unis et des pays européens divergent. Les Etats-Unis se concentrent de plus en plus sur la zone Asie-Pacifique, alors que les Européens doivent déterminer par eux-mêmes la manière dont ils comptent réagir à des menaces contre l'ordre établi en Europe et dans son voisinage immédiat. Donc, plus nous accepterons de tenir le *leadership* qu'on nous demande d'assumer en Europe, plus les désaccords avec nos partenaires de l'OTAN concernant la stratégie à suivre seront probablement nombreux. La question de la livraison d'armes à l'Ukraine ou celle de l'intégration de ce pays dans l'OTAN en sont de bons exemples. La conclusion – peut-être un peu paradoxale – demeure que nous avons plus que jamais besoin les uns des autres au sein de l'OTAN. Si nous en sommes conscients de part et d'autre de l'Atlantique, nous ne serons certainement pas toujours d'accord sur les priorités et les modalités d'action, ce qui devrait peut-être nous conduire aussi à discuter plus souvent ensemble et à le faire de façon plus critique.

L'Allemagne et l'UE ont aussi intérêt à préserver certains domaines de coopération avec la Russie en les séparant du conflit avec l'Ukraine qui pourrait perdurer ou de tout autre conflit. Nous emploierons ici l'expression un peu singulière de « coopération compartimentée » pour viser une coopération dans des domaines spécifiques de la politique extérieure, sans pour autant que celle-ci ignore les conflits fondamentaux qui peuvent exister dans d'autres domaines. Cela renvoie à des questions concernant la sécurité et l'ordre international, à l'instar de l'attitude vis-à-vis de l'Iran,

de la stabilisation de l'Afghanistan, de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, de la guerre contre le terrorisme ou, en dépit de toutes les divergences qui peuvent exister sur le sujet, des moyens pertinents pour mettre un terme à la guerre civile en Syrie. D'autres questions d'un tout autre ordre peuvent aussi nécessiter une coopération que des divergences géopolitiques ne doivent pas empêcher : le changement climatique ou la lutte contre les épidémies par exemple.

PRIORITÉS DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE ALLEMANDE

L'Allemagne est devenue plus active. Néanmoins, elle va continuer à se comporter non pas comme une superpuissance, mais comme une puissance moyenne qui agit de manière raisonnable et participe à la préservation et au développement de l'ordre européen et de l'ordre international conjointement avec des partenaires. Le terme « ordre », très présent dans le débat allemand, renvoie à l'intérêt vital de l'Allemagne de voir se maintenir des règles fiables et un système international ouvert fondé sur ces règles. Les responsables politiques allemands considèrent la contribution de l'Allemagne à la politique internationale de façon tout aussi importante que celle de la France ou de la Grande-Bretagne, même si ces deux pays continuent à se percevoir comme des grandes puissances ; or, du point de vue allemand, tous les pays européens importants sont des puissances moyennes. Cette position se fonde sur leur place sur l'échiquier international et elle n'est pas sans conséquence sur la capacité d'action de l'Allemagne et de ses partenaires européens. Des puissances moyennes doivent chercher des solutions aux problèmes qui se présentent de manière concertée et faire face aux problèmes dans une attitude coopérative ; ainsi, la capacité à trouver des solutions aux problèmes devient un facteur de puissance à part entière qui complète la puissance commerciale ou la puissance militaire. Elle fait partie du *soft power* d'une puissance moyenne, qui est trop petite pour agir seule, mais trop grande pour ne pas réagir quand se présentent des évolutions internationales menaçantes. Cela peut impliquer un *leadership* ou un *co-leadership*, qui doit néanmoins toujours s'intégrer dans le cadre d'une coopération multilatérale. La participation active aux pourparlers sur le nucléaire iranien, la politique visant simultanément à rassurer militairement les membres est-européens de l'OTAN et à instaurer des sanctions tout en poursuivant une diplomatie active pour la paix en Ukraine, de même que l'armement, l'équipement et l'entraînement de soldats en Iraq ne constituent rien d'autre que des tentatives pour préserver et renforcer l'ordre international, conjointement avec d'autres Etats.

Le cas de l'Allemagne est particulier. En effet, il suffit de regarder le degré élevé d'intégration internationale du pays pour comprendre que même des crises géographiquement très éloignées peuvent avoir des conséquences directes sur sa sécurité. Ni l'Allemagne, ni la Russie, ni la

France ou l'UE ne peuvent rester isolées face à des crises globales. Pour ne donner qu'un seul exemple, l'Allemagne a un très fort intérêt au maintien de la liberté et de la sécurité des routes maritimes et donc à ce que tout conflit militaire en mer de Chine méridionale soit évité. Cela signifie également que l'Allemagne ne peut plus se contenter de considérer la Chine et la coopération avec la Chine uniquement en termes d'opportunités et de risques commerciaux. La dimension stratégique de l'essor de la Chine est un facteur qui est perçu de façon croissante. Si la Chine poursuivait de façon agressive des visées hégémoniques sur son voisinage, cela n'aurait pas seulement des conséquences sur la sécurité et la paix en Asie, mais aussi sur l'ordre international dans son ensemble. Cela ne signifie pas pour l'Allemagne qu'elle devrait moins s'engager, mais au contraire qu'elle doit construire un dialogue approfondi avec ses partenaires chinois, tout en se montrant disposée à discuter de plus en plus étroitement avec les Etats-Unis et d'autres « pays de bonne volonté », comme l'Australie, des questions de politique de sécurité et de défense dans la zone Asie-Pacifique, afin d'identifier de nouvelles possibilités de coopération.

Tout comme l'UE de manière plus générale, l'Allemagne concentrera néanmoins son attention sur la stabilisation et le respect de l'ordre au sein même de la zone européenne, mais aussi dans son voisinage est et dans sa périphérie sud, ce qui comprend donc l'Afrique et le Proche-Orient. Nous assistons actuellement à une déstabilisation profonde de l'ordre au Proche et au Moyen-Orient ; les incertitudes qui l'accompagnent ont d'ores et déjà atteint l'Europe. La volonté initiale d'accueillir tous les réfugiés syriens arrivant dans le pays a d'abord rapporté beaucoup d'estime à l'Allemagne, en particulier à la chancelière Angela Merkel, mais elle a ensuite généré un certain nombre de critiques de la part des autres Etats membres de l'UE. Les observations étrangères ont souvent négligé le fait que cette politique n'avait pas seulement des fondements humanitaires ou idéalistes. En effet, les plus hauts responsables allemands avaient la conviction que si l'Allemagne parvenait à intégrer les réfugiés, ceux-ci constitueraient un atout pour le pays : la plupart d'entre eux sont jeunes et mobiles, veulent travailler et pourront ainsi atténuer le déséquilibre démographique national. L'Allemagne a aussi vu dans l'ouverture de ses frontières un acte de solidarité vis-à-vis des Etats européens qui étaient débordés par les flux humains aux frontières de l'Europe. Cependant, face au nombre très élevé de demandeurs d'asile qui arrivent au sein de l'UE, il devient nécessaire de mettre en place des solutions viables et des procédures efficaces pour garantir leur accueil et leur répartition.

La politique de l'Allemagne dans le monde n'est peut-être pas aussi « ferme » que celle de certains de ses partenaires de l'UE ou de l'OTAN, mais elle n'est en tout cas ni encline à une volonté de puissance, ni naïve. L'annexion russe de la Crimée, la guerre en Syrie, les allers et retours de djihadistes avec des passeports allemands, les attentats terroristes en Europe, ainsi que la montée des mouvements xénophobes ont agi comme

apprentissage intensif du réalisme politique. L'Allemagne ne changera guère les orientations fondamentales de sa politique internationale. Les efforts visant à promouvoir un règlement pacifique des différends internationaux – avec ou entre d'autres Etats – continueront à constituer l'une de ses grandes priorités. Le pays continuera aussi à être disposé à engager des ressources considérables (en termes de temps, de personnel, de moyens et d'argent) à cette fin. Parallèlement, l'idée que tous les conflits ne pourront pas être résolus, en tout cas pas immédiatement, et que, même sur le long terme, certains d'entre eux pourront au mieux être gérés tient une place grandissante dans les esprits. Tout cela a justifié un engagement comme celui de l'Allemagne, de la France, de la Grande-Bretagne et de l'UE, qui ont œuvré pendant douze ans au maintien d'un processus diplomatique fastidieux pour la résolution du conflit sur le nucléaire iranien. Les mêmes raisons justifient que l'Allemagne, à travers les personnes de la Chancellerie et du ministre des Affaires étrangères, ait consacré beaucoup de temps et d'énergie pour canaliser, calmer et, à moyen terme, résoudre le conflit avec la Russie à propos de l'Ukraine.

On conclut souvent trop vite à l'échec de tels efforts. Or la bonne diplomatie nécessite une patience stratégique. Un autre enseignement est également progressivement retiré par la classe politique allemande : dans ce type de processus, on est souvent contraint de travailler avec des partenaires qui doivent devenir des éléments de la solution, alors même qu'ils font au départ plutôt partie du problème. On s'interroge souvent en Allemagne sur sa capacité à coopérer avec l'Iran, l'Arabie saoudite, la Chine ou la Russie, au regard de la situation intérieure de ces pays. La réponse peu satisfaisante est : sans partenaires, aucune coopération n'est possible. En outre, il n'est pas évident que les alternatives réalistes aux gouvernements actuellement en place dans ces pays constitueraient réellement de meilleurs partenaires. En cas de doute, il est toujours plus facile de travailler avec des gouvernements critiquables mais stables, qu'avec des Etats déstabilisés ou défallants, comme il y en a aujourd'hui au Proche et au Moyen-Orient.

La politique extérieure commence chez soi. Ainsi, il faut davantage de débats et de communication sur l'intégration internationale et sur les intérêts de l'Allemagne, davantage de réflexions sur les questions internationales, mais aussi davantage de volonté politique pour fournir les ressources nécessaires à leur résolution. La prise de responsabilités en matière de politique extérieure et de politique de sécurité internationale a un coût. Contrairement à beaucoup de ses partenaires européens, l'Allemagne n'a pas réduit son budget de défense et a même considérablement augmenté le budget de son ministère des Affaires étrangères. Cela étant, les ressources financières ne sont pas tout. La volonté de participer à la consolidation de l'ordre international peut aussi être mesurée non seulement en fonction de l'appétit à demander plus souvent l'envoi de Casques bleus pour des conflits divers, mais également en fonction de la capacité à fournir des

contingents nationaux pour qu'ils soient placés sous le commandement des Nations Unies. C'est sur ces points que la République fédérale d'Allemagne doit encore ajuster ses efforts si elle veut être perçue comme un partenaire fiable au sein de l'UE, de l'OTAN et des Nations Unies. Il s'agit là de la condition primordiale pour que les partenaires de l'Allemagne acceptent les préférences allemandes en faveur de solutions diplomatiques, du respect du droit international, de l'instauration de nouvelles règles et de leur application. Il s'agit également là de la condition pour qu'ils acceptent de temps en temps le *leadership* et *co-leadership* de l'Allemagne.