

**LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE
A TRAVERS LA CRISE IRAQUIENNE :
OBJECTIFS ET MOBILES**

PAR

XAVIER PACREAU (*)

Le différend concernant l'intervention militaire en Iraq a profondément affecté les relations qu'entretiennent les Etats-Unis avec l'Allemagne et la France. Du différend sur le principe d'une intervention en Iraq au débat sur sa reconstruction, d'une phase active sur le plan diplomatique à une phase plus passive, la France et l'Allemagne sont parvenues à forger au cours de la crise iraquienne de véritables positions communes en matière de politique étrangère, axées autour d'un rôle central de l'ONU. Les tentatives américaines d'isolement de la France au terme des hostilités, si elles n'ont pas toutes été infructueuses, n'auront pu entamer sur le fond les positions franco-allemandes. En incarnant « l'autre voix » – une alternative crédible à la politique américaine –, les positions franco-allemandes ont bénéficié d'une très forte légitimité au sein de la communauté internationale. Cependant, ces positions, pour communes qu'elles soient, ne sauraient être conçues comme le produit d'une juxtaposition de deux politiques étrangères symétriques qui prendraient systématiquement le contre-pied des Etats-Unis. Derrière le consensus, on découvre en effet une réalité plus nuancée : on constate ainsi que la nature du différend avec les Etats-Unis n'a pas été identique pour les deux partenaires européens en raison de la différence des relations que chacun entretient avec cet Etat. Il apparaît donc nécessaire de définir les objectifs poursuivis par les partenaires du couple franco-allemand dans le cadre de leur opposition à une intervention militaire en Iraq sans pour autant ignorer l'existence de certaines divergences quant aux moyens d'y parvenir. Il conviendra ensuite d'analyser les mobiles propres à chacun des deux Etats.

(*) Doctorant en Droit international public à l'Université Paris II – Panthéon-Assas et directeur de publication de la revue *Le Forum franco-allemand*.

LES OBJECTIFS COMMUNS
DU COUPLE FRANCO-ALLEMAND DANS LE CADRE
DE LA CRISE IRAQUIENNE

Lors de la crise iraquienne, le couple franco-allemand a cherché à atteindre deux objectifs distincts qui allaient à l'encontre des options américaines. Il a tout d'abord manifesté une volonté de conserver un rôle central à l'ONU dans le cadre du règlement de la crise iraquienne : à travers cet engagement en faveur du multilatéralisme, la France et l'Allemagne – appuyées par la Russie – revendiquaient le respect de principes issus du droit international, considérés comme fondamentaux. Le couple franco-allemand exprima également une volonté déterminée d'inscrire son action au cœur de l'Europe – avec plus ou moins de succès – et de promouvoir la capacité de l'Union à s'affirmer sur la scène internationale.

Le multilatéralisme, clef de voûte de la position franco-allemande

Le différend qui opposa la France et l'Allemagne aux Etats-Unis dans le cadre de la crise iraquienne concerne plus globalement la place des Nations Unies dans les relations internationales, en particulier son rôle dans la lutte internationale contre le terrorisme et les ADM. L'administration américaine classe ouvertement le recours à cette organisation internationale dans la catégorie des options de sa politique étrangère. Ainsi, la doctrine de défense nationale signée par le Président Bush à la fin de l'été 2002 (*National security strategy of the United States of America*) revendique l'existence d'une légitime défense préventive permettant d'intervenir préventivement, éventuellement hors du cadre des Nations Unies, pour faire face à une menace terroriste ou liée aux ADM, alors même qu'une telle pratique est condamnée par le droit international.

A l'inverse des Etats-Unis, le couple franco-allemand considère que l'ONU demeure l'enceinte multilatérale pertinente pour faire face à ces nouvelles menaces et décider d'un recours à la force en cas de nécessité (même si cette dernière modalité n'était pas pleinement acceptée par l'Allemagne dans le cadre de la crise iraquienne). Ainsi, le Président français a dénoncé le principe même de défense préventive en la qualifiant de « *doctrine extraordinairement dangereuse pouvant avoir des conséquences dramatiques* » (1). L'unilatéralisme, fondement de la doctrine américaine, fut également condamné par G. Schröder dans une interview parue dans le *New York Times* du 5 septembre 2002, dans laquelle il manifestait son opposition à la politique américaine du fait accompli, qui transformait les alliés des Etats-Unis en simples satellites, méthode déjà dénoncée plusieurs mois aupara-

(1) Interview du Président Chirac, *New York Times*, 9 sept. 2002 et Déclaration du 29 août 2002.

vant par son ministre des Affaires étrangères Joschka Fischer (2). L'Allemagne, comme la France, considérait que le véritable front contre le terrorisme et les ADM n'était pas localisé en Iraq et que d'autres priorités telles que le règlement du conflit israélo-palestinien étaient plus urgentes (3). Les deux Etats considéraient qu'une politique d'endiguement suffisait à « neutraliser » les activités illicites de l'Iraq. Cette position était confortée par l'absence de lien avéré entre l'Iraq et Al Qaïda ou les attentats du 11 septembre 2001.

Cependant, l'Allemagne avait d'autres raisons de rejeter la doctrine américaine. Cette doctrine va profondément à l'encontre de la « culture » allemande concernant l'emploi de la force : d'un point de vue historique la politique d'intervention préventive du régime nazi a laissé un souvenir funeste dans la société allemande et fut condamné par le Tribunal de Nuremberg. De plus, on peut également concevoir que le rappel du destin de la SDN par le Président américain et son administration comme avenir potentiel de l'ONU a pu choquer les Allemands en ce qu'il remettait en cause une partie très importante des fondements politiques et juridiques de la reconstruction allemande depuis la Seconde Guerre mondiale. Le multilatéralisme et le principe d'intégration supérieure sur lesquels repose la politique étrangère allemande sont incompatibles avec une politique d'intervention préventive fondée sur une appréciation individuelle et subjective de la menace. Il faut également souligner que la paix et la sécurité internationale doivent constituer la finalité de toute intervention militaire pour l'Allemagne à l'étranger selon les critères retenus par le Tribunal fédéral en 1994 (4). Dès lors, une intervention destinée à engendrer la chute d'un régime et fondée sur des preuves peu probantes du développement d'ADM et de relations avec les milieux terroristes s'éloignait nettement des conditions que l'Allemagne s'était fixées pour sa participation à des interventions « hors zone ».

L'Allemagne s'est donc associée à la France au cours des trois phases du différend avec les Etats-Unis (même si, sur la question du recours à la force, son alliance paraissait essentiellement formelle). En premier lieu, lors de la controverse sur les inspections, le couple franco-allemand estimait qu'il appartenait aux seuls inspecteurs en désarmement des Nations Unies de se prononcer sur le comportement de l'Iraq dans le cadre de leur mission et au Conseil de sécurité d'en tirer les conséquences ; à ce stade, le couple franco-allemand était favorable à une intensification et à une accélération des inspections de la CCVINU et de l'AIEA (5).

(2) *Die Welt*, 12 février 2002.

(3) Interview du Chancelier SCHRÖDER, *Die Zeit*, 15 août 2002 ; Interview du Chancelier SCHRÖDER, *Bild-Zeitung*, 7 août 2002.

(4) Jugement du Tribunal constitutionnel fédéral du 12 juillet 1994 : dans le cadre d'une coalition, il doit obtenir l'accord du Bundestag et sa finalité doit concerner la paix et la sécurité internationale.

(5) Cf. par exemple le *non paper* français sur le renforcement des inspections, 11 février 2003 et le Mémoire franco-germano-russe sur l'Iraq soumis au Conseil de sécurité, 24 février 2003.

Ensuite, la France et l'Allemagne ont contesté l'automaticité de l'emploi de la force revendiquée par les Anglo-Saxons sur la base d'une appréciation individuelle des conclusions des inspecteurs : en effet, les deux États considéraient que les résolutions antérieures du Conseil de sécurité concernant l'Iraq (notamment 687 et 1441) n'autorisaient nullement un État (ou un groupe d'États) à intervenir unilatéralement. Cependant, les responsables politiques français estimaient pour leur part que la violation par l'Iraq de ses obligations internationales devait être qualifiée comme telle par le Conseil de sécurité, qui avait seul autorité pour décider d'un éventuel recours à la force ; pour la France, une telle violation, devait être caractérisée par l'équivalent de la « *material breach* » du droit anglo-saxon.

Enfin, l'emploi de la force ne pouvait intervenir qu'en dernier recours (6), c'est-à-dire au terme du processus d'inspections engagé par le Conseil de sécurité. La France aurait ainsi pu accepter le principe d'une action militaire décidée dans le cadre des Nations Unies si les inspecteurs avaient apporté la preuve d'une violation patente par l'Iraq de ses obligations ou si ceux-ci avaient fait état de l'impossibilité de procéder aux inspections (7). Même s'il n'était pas souhaité *a priori*, l'emploi de la force n'était donc pas exclu par la France, mais devait être décidé dans le cadre exclusif du Conseil de sécurité. En dépit des déclarations communes de la France, de l'Allemagne et de la Russie, selon lesquelles l'usage de la force pouvait constituer un dernier recours (8), les Américains ont pu douter de la sincérité de l'acceptation de ce principe en raison de l'opposition radicale qu'avait manifestée l'Allemagne à toute intervention militaire dès l'été 2002.

Dans ce contexte, le couple franco-allemand, auquel s'était associée la Belgique, contesta la mise en œuvre de moyens militaires de protection de l'OTAN en faveur de la Turquie (9), dans la perspective d'un conflit militaire en Iraq, cette action plaçant de fait l'Organisation dans une « logique de guerre ». Cette crise très sérieuse de l'OTAN fut néanmoins résolue quelques jours plus tard sur la base d'un compromis destiné à sauver les apparences mais qui, en réalité, ne résolvait pas le différend de fond ; la déstabilisation de l'Alliance engendrée par ces dissensions a été l'un des éléments qui suscitérent la méfiance de certains États européens à l'encontre du couple franco-allemand.

Lorsqu'au début du mois de mars, le Président Chirac déclara que la France était prête à employer son droit de veto au Conseil de sécurité pour faire obstacle à une proposition de résolution des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Espagne, prévoyant un recours à la force contre l'Iraq, la position de la France se rapprochait très nettement de celle de l'Allemagne, au

(6) Déclaration de Jacques Chirac à la Nation, 18 mars 2003.

(7) Entretien du Président de la République accordé à TF1 et à France 2, le 10 mars 2003.

(8) Par exemple, Déclaration commune France, Allemagne Russie, 10 février 2003.

(9) Ce différend a éclaté lors d'une réunion de l'OTAN le 12 février 2003.

point de se confondre avec elle tant sur le fond que sur la forme. La cohésion des positions française et allemande, de même que la concertation permanente des responsables politiques des deux États pouvaient presque permettre d'affirmer qu'il était question, en l'espèce, d'un veto franco-allemand. A ce stade de l'opposition franco-allemande à l'intervention en Iraq, la position radicale qu'avait exprimée l'Allemagne en la matière renforçait de façon très significative celle de la France.

Que ce soit avant ou après l'intervention militaire en Iraq, la France et l'Allemagne ont toujours estimé qu'une approche essentiellement sécuritaire ne permettait pas de résoudre la question iraquienne. C'est à ce titre que la diplomatie française préconisa un changement d'approche, afin de prendre en compte l'importance de la dimension politique du processus de reconstruction et de lui donner toutes ses chances (10). Les aspects *peace building* ou *state building* de l'intervention avaient manifestement été sous-estimés par les promoteurs de l'intervention. Ainsi, la France et l'Allemagne ont insisté depuis le début de la crise sur l'aspect multidimensionnel du concept de sécurité (ou « *concept de sécurité élargie* », selon la terminologie du ministère allemand des Affaires étrangères) que ce soit pour faire face au problème du terrorisme en général ou de la reconstruction de l'Iraq en particulier (11). A côté du rétablissement de la sécurité, d'autres moyens comme l'aide au développement, la coopération, l'action humanitaire, doivent impérativement être déployés. Dès la fin des hostilités, le couple franco-allemand manifesta, en plus de son engagement en faveur d'un rôle central de l'ONU dans le processus de reconstruction, son attachement à l'intégrité territoriale de l'Iraq, à un retour rapide à son autodétermination, à l'élaboration d'un processus de stabilisation politique de la région et à la mise en œuvre de mesures humanitaires, civiles et économiques. Le Chancelier allemand et le Président français ont particulièrement insisté sur la nécessité d'une dévolution rapide de la souveraineté aux Iraquiens (sur le modèle afghan : formation d'une assemblée permettant d'élire un gouvernement provisoire) (12) sous contrôle des Nations Unies, notamment lors leur rencontre à Dresde dans le cadre du Processus de Blasheim, le 4 septembre 2003, et lors de la 81^e Consultation franco-allemande, neuf jours plus tard. Pour le couple franco-allemand, l'ONU est la seule instance disposant de la légitimité suffisante pour encadrer le processus de reconstruction. A l'engagement franco-allemand en faveur du multilatéralisme, s'est ajoutée la volonté de donner une voix à l'Union européenne afin qu'elle s'affirme comme acteur à part entière dans le cadre de la crise iraquienne. Cette volonté de la France et

(10) Cf. D. DE VILLEPIN, point de presse lors de la Réunion extraordinaire des ministres des Affaires étrangères du « Dialogue 5 + 5 », 30 octobre 2003.

(11) Cf. par exemple la Stratégie globale du gouvernement fédéral, « Prévention civile des crises, règlement des conflits et consolidation de la paix », *Fondements et principes* (actualisée en déc. 2002, disponible sur le site Internet de l'Auswärtiges-Amt). La déclaration du Représentant permanent adjoint de la France au Conseil de sécurité, le 21 août 2003, à propos du terrorisme sévissant en Iraq, va dans le même sens.

(12) D. DE VILLEPIN, France 2, 30 octobre 2003.

de l'Allemagne faisait apparaître l'intention des deux Etats de porter plus haut leur position commune à travers une démarche structurante en faveur d'une PESC.

Le couple franco-allemand, moteur de l'Europe dans le cadre de la crise iraquienne ?

La position franco-allemande s'inscrivait également dans une volonté de promouvoir la capacité de l'Europe à affirmer, sur la question de la licéité de l'intervention, une position à l'échelle internationale qui soit notamment en conformité avec les principes du multilatéralisme. Forte de l'appui apporté par l'Allemagne, la France a déployé tous les moyens dont elle disposait pour parvenir à l'élaboration de positions communes européennes (13) susceptibles de servir la recherche d'une solution politique à la crise. Cependant, le consensus de façade que l'Union présenta ne parvenait pas à dissimuler la profonde division de ses membres sur le fond. La volonté du couple franco-allemand de donner une voix à l'Europe dans cette crise, en plaçant « *l'amitié franco-allemande au service d'une responsabilité commune pour l'Europe* » (14), ne fit donc nullement l'unanimité au sein de l'UE ou parmi ses futurs membres. Cette volonté franco-allemande d'agir à l'échelle internationale dans l'intérêt de l'UE – tel que les deux partenaires le conçoivent eux-mêmes – conduisit le Président français à qualifier en termes peu diplomatiques, d'Etats « *pas très bien élevés et un peu inconscients des dangers que comportait un trop rapide alignement sur la position américaine* » (15) les futurs adhérents de l'Union qui avaient pris position en faveur d'une intervention en Iraq (notamment en signant la Lettre des Huit publiée dans le *Times* daté du 30 janvier 2003). Cette déclaration française ajoutée à la volonté de s'ériger en porte-parole de l'Europe dans le cadre de la crise iraquienne eut un effet délétère sur les gouvernements des Etats membres ou futurs membres de l'UE ralliés à la position américaine, qui ne manquèrent pas de manifester en retour une certaine acrimonie à l'égard de la France et de l'Allemagne.

Le couple franco-allemand, dont les initiatives passées en faveur de la construction européenne avaient été un facteur d'union et d'intégration, était dans ces circonstances perçu par certains Etats européens comme un facteur de division, inspirant même de la méfiance chez un certain nombre de membres (ou futurs membres) de l'UE, dans la mesure où il paraissait vouloir imposer un point de vue qui lui était propre et ne faisant pas l'unanimité. Cette méfiance à l'égard du couple franco-allemand provenait donc du déplacement de son point d'équilibre dans le cadre de la crise iraquienne,

(13) Par exemple, la déclaration du Conseil européen du 17 février 2003.

(14) Déclaration commune franco-allemande, 40^e anniversaire du Traité de l'Élysée, 22 janvier 2003. Dans le même sens, cf. le discours de G. SCHRÖDER devant le *Bundestag*, 3 avril 2003.

(15) Déclaration du Président Chirac, 17 février 2002.

l'Allemagne s'étant nettement rapprochée de la France et éloignée des Etats-Unis en raison de son opposition radicale. En dépit d'un soutien massif de l'opinion publique européenne largement opposée à la guerre, la volonté franco-allemande d'affirmer l'influence internationale de l'Europe (mais aussi son autonomie) ne parvint donc pas à s'imposer dans le cadre de la contestation de l'intervention militaire en Iraq. De même, la tentative de la France, soutenue par l'Allemagne, d'affirmer son *leadership* dans le cadre de la politique étrangère européenne échoua dans cette phase de la crise iraquienne. Néanmoins, cela n'entama pas le retentissement international de la position franco-allemande contre une intervention en Iraq. Au lendemain des hostilités, la méfiance à l'encontre du couple franco-allemand ne se dissipa pas pour un certain nombre d'Etats européens qui avaient été favorables à l'intervention. L'association du couple franco-allemand avec le Luxembourg et la Belgique au lendemain de l'intervention anglo-américaine (avril 2003), en vue de donner une impulsion à la construction d'une défense européenne, fut perçue par ces derniers comme exclusive et défavorable au lien transatlantique. De plus, l'évocation, par le ministre des Affaires étrangères français, d'une « union franco-allemande » face aux difficultés rencontrées par la CIG eut également un effet contre-productif sur l'image du couple franco-allemand chez certains Etats membres (ou futurs membres), qui l'interprétèrent comme une contre-mesure à leur contestation de certaines dispositions du texte de la future Constitution européenne. Néanmoins, la politique de la main tendue de la France (vote de résolutions contenant, selon elle, des insuffisances; accueil positif de l'accord du 15 novembre entre le Conseil de gouvernement transitoire et la coalition), ainsi que diverses initiatives à l'échelle européenne permirent un rapprochement des Etats européens qui s'étaient divisés. Ainsi, à l'instar de la France, qui avait proposé la création d'un corps d'inspecteurs internationaux en désarmement, l'Allemagne a souhaité aussi que soient renforcés « *les règlements multilatéraux existant en matière de non-prolifération et de maîtrise des armements ainsi que les mécanismes de vérification qui en font partie* » et que l'Europe mette en place un contrôle efficient de la diffusion de matériel permettant la production d'armes de destruction massive (16). De même, la France avait accepté la création d'un fonds « spécial Iraq » pour la reconstruction, géré conjointement par les Nations Unies, la Banque mondiale et d'autres organisations internationales, lors du Conseil européen du 21 juillet 2003. L'organisation d'un sommet à trois avec G. Schröder, T. Blair, J. Chirac le 20 septembre 2003 à Berlin, pour tenter de resserrer les liens européens, marquait également la préoccupation du couple franco-allemand de prendre l'initiative de la formation d'un consensus sur la reconstruction de l'Iraq. Néanmoins, même si les dirigeants des trois Etats s'entendirent sur la nécessité d'instaurer la stabilité et la démocratie en Iraq, sur la nécessité

(16) G. SCHRÖDER, discours au *Bundestag*, 4 avril 2003.

d'un transfert rapide du pouvoir gouvernemental aux Iraquiens et sur l'attribution d'un rôle-clef à l'ONU dans le processus de reconstruction, ils ne se prononcèrent pas sur les moyens d'y parvenir, question sur laquelle le Royaume-Uni ne portait pas le même regard que le couple franco-allemand. Il n'en demeure pas moins que dans un autre domaine, ce sommet permit également de redonner un élan au couple franco-allemand dans le rôle moteur qu'il veut tenir dans la formation d'une PESD.

Indépendamment de ces objectifs partagés par la France et l'Allemagne, il faut encore observer les mobiles propres à chacun d'eux afin de mieux appréhender les fondements de leur opposition respective à l'intervention en Iraq.

LES MOBILES HÉTÉROGÈNES DE LA POSITION FRANCO-ALLEMANDE

Au-delà des principes défendus pas la France et l'Allemagne lors de leur opposition à une intervention en Iraq, la position de ces deux Etats se fondait sur des mobiles propres, liés à leur intérêt national, à l'histoire ou, plus simplement, à des intérêts politiques plus immédiats. Ainsi, la position de l'Allemagne fut motivée, dans une large mesure, par la définition d'une « voie allemande » répondant à une volonté d'affirmation de sa souveraineté. La France, quant à elle, était soucieuse de préserver les relais internationaux de sa politique étrangère et d'endiguer l'influence américaine en Europe.

LA DÉFINITION D'UNE « VOIE ALLEMANDE » À TRAVERS LA CRISE IRAQUIENNE

La campagne électorale qui précéda les élections législatives du 22 septembre 2002 constitua le premier terrain sur lequel s'exprima l'opposition de l'Allemagne aux Etats-Unis concernant une intervention en Iraq. L'opposition ouverte du Chancelier allemand aux Etats-Unis débuta au cours de l'été 2002. Le refus de toute participation allemande à une telle intervention devint l'un des arguments majeurs du Chancelier candidat à sa propre succession, G. Schröder, qui lui permit très certainement de reprendre l'ascendant sur son rival conservateur, E. Stoiber, dont le parti était plus soucieux de préserver le lien transatlantique (17). Contexte politique et différence de style des dirigeants, d'une part, et incompatibilité des choix politiques,

(17) En dépit des protestations d'autres membres éminents de la CDU, sa Secrétaire générale, Angela Merkel (originnaire de l'ex-RDA), marqua sa solidarité avec la position américaine. Sur ce point, cf. Hans STARK, « Berlin, Washington et la crise iraquienne », *Document*, n° 2, 2003, notamment pp. 90-91.

d'autre part, semblent avoir été des composantes importantes du différend entre l'Allemagne et les Etats-Unis.

Il est indubitable que le contexte électoral allemand a exacerbé la teneur du discours des responsables politiques de la gauche allemande, alors en difficulté dans les sondages. Dans son discours de campagne prononcé à Hanovre le 5 août 2002, G. Schröder qualifiait d'« *aventure* » le projet d'intervention en Iraq et réfutait toute participation militaire ou financière de l'Allemagne à un tel projet (18). Dans une même logique, le Chancelier allemand excluait également tout retour à une « *diplomatie du carnet de chèques* » (*der Scheckbuchdiplomatie*), qui caractérisa en grande partie la politique étrangère allemande jusqu'à la guerre du Golfe de 1991 : « *nous n'avons pas manqué de faire preuve de solidarité dans le combat contre le terrorisme international. [...] Mais nous disons également avec autant d'assurance que nous ne sommes pas prêts à nous lancer dans des aventures et que le temps de la diplomatie du carnet de chèques est définitivement révolue* » (19). Cette prise de position du Chancelier allemand et de son parti (20) s'affirmait en dehors des autres membres de l'UE, prenant même le contre-pied de certains d'entre eux. L'Allemagne était le premier Etat européen à affirmer une opposition aussi catégorique à toute intervention.

Cependant, le discours de G. Schröder à Hanovre au début du mois d'août 2002 allait également au-delà de la position élaborée sur l'Iraq par le couple franco-allemand. Ainsi, lors d'une conférence de presse conjointe tenue avec le Président Chirac à l'occasion du Sommet franco-allemand de Schwerin le 30 juillet 2002, les deux dirigeants avaient insisté sur le nécessaire traitement de la crise iraquienne dans le cadre des Nations Unies, y compris dans la perspective d'une intervention militaire, qui n'avait pas été exclue. Le Président Chirac avait déclaré, avec l'approbation de G. Schröder : « *je ne veux pas imaginer une attaque contre l'Iraq, attaque qui ne pourrait, le cas échéant, être justifiée que si elle était décidée par le Conseil de sécurité. C'est la position de l'Allemagne, c'est la position de la France* » (21). Le Chancelier allemand remettait donc en cause l'un des éléments-clefs de la position franco-allemande. Cette dissidence de l'Allemagne lui permettait très certainement de s'affirmer par rapport à la position de la France sans pour autant déstabiliser en profondeur le consensus franco-allemand sur ce point.

(18) Une intervention militaire en Iraq fut aussi qualifiée d'« *erreur* » par le Chancelier allemand : interviews accordées à la *Süddeutsche Zeitung* et à *Die Welt*, 14 août 2002.

(19) Discours de campagne du Chancelier Schröder, Hanovre, 5 août 2002. Sur ce point, cf. James SPERLING, « German foreign policy after unification : the end of cheque book diplomacy », *West european politics*, n° 1, 1994.

(20) Lors d'une conférence de presse du 5 août 2002, le Secrétaire général du SPD, Franz Münterfering, déclara : « *indépendamment de ce que l'ONU décide, il doit y avoir une voie allemande, qui doit nous permettre de décider pour nous-même ce qui doit être fait. Pour nous, cette décision signifie que nous ne nous engageons dans aucun [...] conflit ou guerre en Iraq* ». Propos rapportés par John HOOPER, « German leader says no to war in Iraq », *The Guardian*, 6 août 2002.

(21) Sommet de Schwerin, conférence de presse conjointe de G. SCHRÖDER et J. CHIRAC, 30 juillet 2002.

La question d'une éventuelle intervention en Iraq abordée dans le cadre de la campagne électorale allemande conduisit également à l'expression, au niveau gouvernemental, d'un anti-américanisme dont il n'était jusqu'alors pas coutume. La critique ouverte et virulente, parfois même outrancière, des Etats-Unis de la part des responsables de la gauche allemande – allant jusqu'à comparer les méthodes du Président américain à celles d'Hitler (*cf.* les propos de la ministre allemande de la Justice du 18 septembre 2002) – détériora les relations privilégiées des deux Etats, au point d'être qualifiées d'« *empoisonnées* » par Condoleeza Rice. De fait, la manière de s'opposer aux Etats-Unis du Chancelier Schröder rompait avec l'attitude habituellement adoptée par ses prédécesseurs, même lorsque ceux-ci avaient été en désaccord avec leurs homologues d'outre-Atlantique.

Le choix de G. Schröder, lors de la campagne électorale de 2002, fut risqué. En effet, il allait dans le sens d'une déstabilisation du partenariat germano-américain, sans pour autant être totalement assuré que la France ne déciderait pas de voter en faveur d'une intervention au Conseil de sécurité (ou de s'abstenir) au regard de l'évolution ultérieure de la situation et du résultat des inspections en Iraq. Si la France avait effectué un choix distinct de celui qui fut le sien, l'Allemagne aurait été marginalisée (22) : elle aurait alors perdu certains avantages du partenariat avec les Etats-Unis (dont le rôle de médiateur qu'elle tenait entre les Etats-Unis et la France) et n'aurait pas retrouvé, dans le cadre européen, les moyens de donner un écho international à la « voie allemande » (*der deutsche Weg*) qu'elle souhaitait affirmer. Enfin, on observe également que sa position radicale l'empêchait de tenir un rôle de médiateur/modérateur au sein de l'UE, pour tenter de concilier les positions française et britannique et donner une chance à l'Europe de s'exprimer d'une voix unie susceptible de tempérer l'ardeur des Etats-Unis.

La « voie allemande » revendiquée par le Chancelier Schröder au cours de la campagne électorale de 2002 stigmatisait la volonté de l'Allemagne d'effectuer souverainement ses choix sur le plan international, en fonction, notamment, de l'intérêt national allemand. Cette expression ne correspond nullement à une rupture dans la politique étrangère allemande en ce qui concerne son engagement en faveur du multilatéralisme. Elle ne correspondait pas à une version réactualisée de la *Sonderweg* qui avait alors conduit cet Etat dans des impasses au XIX^e et au XX^e siècle, ni à une quelconque « *exacerbation de la germanité* » (23). Il s'agissait plutôt d'une référence à une approche multidimensionnelle des problèmes internationaux par l'Allemagne, dans laquelle la force n'est envisagée que de façon secondaire et

(22) *Cf.* par exemple Hanns W. MAULL, *Germany, Iraq, and the crisis of the transatlantic Alliance system*, disponible sur le site Internet www.deutsche-aussenpolitik.de/digest/op-ed_inhalt_02.php.

(23) *Welt am Sonntag*, 16 août 2002; *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 16 août 2002, qui évoque une « *voie de l'égarement* ».

dans un cadre exclusivement multilatéral (24). L'opposition de l'Allemagne aux Etats-Unis, mais aussi sa démarcation vis-à-vis de la France par une position plus radicale, marquent indubitablement le signe d'une affirmation, non de la puissance, mais de la souveraineté d'un Etat qui a pleinement recouvré son unité et qui est de plus en plus impliqué dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Dans cette perspective, le refus allemand dépassait les seuls enjeux en cause dans le cadre de la crise iraquienne

Lors du débat sur la reconstruction de l'Iraq, l'Allemagne continua à avancer sur le chemin de la « *voie allemande* » – même si l'expression ne fut pas nommément reprise –, tout en manifestant son attachement au maintien de la solidarité franco-allemande. Ainsi, dans le cadre de son approche multidimensionnelle de la sécurité en Iraq, l'Allemagne alla nettement plus loin que la France, qui avait pourtant accepté d'envisager une annulation partielle la dette iraquienne, en formant des policiers iraqiens et même des soldats iraqiens dans les écoles de la *Bundeswehr* (25). Ces initiatives allemandes furent présentées comme une contribution à la lutte internationale contre le terrorisme. De plus, G. Schröder déclara que la contribution allemande à la reconstruction de l'Iraq répondait à l'intérêt allemand, indépendamment de la position tenue par l'Allemagne avant l'intervention (26). L'annonce de la formation de soldats iraqiens à la veille d'un déplacement du Chancelier allemand aux Etats-Unis fut même interprétée par certains commentateurs comme un succès de la stratégie d'isolement de la France que certains membres néo-conservateurs de l'administration américaine étaient bien décidés à punir au lendemain de la guerre. Cependant, cette annonce ponctuelle ne remettait pas en cause les positions communes franco-allemandes, ni le refus d'une implication plus importante, tant que l'ONU ne bénéficierait pas d'un rôle central dans le cadre de la reconstruction de l'Iraq.

La préservation par la France des relais internationaux de sa politique étrangère

L'intérêt individuel de la France lors de la crise iraquienne tendait à préserver, au-delà des principes qu'elle défend, certains relais importants de sa politique étrangère. Il était essentiel pour la France de faire reconnaître le caractère incontournable du Conseil de sécurité dans le règlement des différends internationaux, afin que son statut de membre permanent ne perde pas en importance. Parallèlement, l'endiguement de l'influence américaine en Europe était indispensable pour que la PESC puisse constituer un prolongement de la politique étrangère française.

(24) G. Schröder compare la « *voie allemande* » en matière de politique étrangère au « *modèle allemand* » dans les domaines économique et social. Cf. *Die Zeit*, 15 août 2002; *Tagesspiegel*, 15 août 2002.

(25) Entretien de G. SCHRÖDER, *Handelsblatt*, 18 septembre 2003.

(26) Allocution de G. SCHRÖDER devant le *Bundestag*, 10 septembre 2003.

Endiguer l'influence américaine en Europe

Le partenariat étroit entre les Etats-Unis et l'Allemagne a toujours reposé sur un lien de confiance très profond établi depuis la Seconde Guerre mondiale. Ce lien privilégié permettait notamment aux Etats-Unis de limiter un rapprochement trop important de la France et de l'Allemagne susceptible de constituer un pôle puissant en faveur d'une Europe intégrée et autonome, mais aussi de contrebalancer l'influence de la France à l'échelle européenne (27). Dans une certaine mesure, même si l'Allemagne a systématiquement décliné les propositions américaines d'un *partnership in leadership* (28), cet Etat constituait néanmoins pour les Etats-Unis un acteur placé au cœur même du projet européen, qui serait soucieux, dans le cadre du partenariat transatlantique, de ne pas remettre en cause de façon frontale la conception américaine d'une Europe davantage fondée sur la coopération que sur l'intégration. Les Etats-Unis ont toujours été les promoteurs d'une Europe « *espace* » de paix et de prospérité, partenaire sûr mais ne disposant pas de véritables moyens pour s'opposer à eux sur la scène internationale. Or, c'est précisément l'opposition déjà ancienne de la France à une telle conception qui réapparut lors de la crise iraquienne. Et l'appui de l'Allemagne conféra une dimension nouvelle à la volonté française de promouvoir une Europe plus autonome par rapport à l'allié américain afin que cette dernière devienne un acteur à part entière d'un monde multipolaire.

En effet, l'intransigeance des Etats-Unis quant à la nécessité d'une intervention militaire en Iraq tendait à remettre en cause l'autonomie de l'Union européenne, lui contestant alors le droit à la dissidence par rapport aux choix de l'administration américaine en matière de politique étrangère. Ainsi, la stigmatisation d'une Europe divisée en deux – la vieille et la nouvelle Europe – interférerait directement dans le processus d'unification et d'élargissement en cours. Les Etats européens furent sommés de choisir un camp pro ou anti-intervention – autant dire pro ou anti-américain –, la division renforçant de façon quasi mécanique l'influence des Etats-Unis sur le continent européen. Or, c'est précisément cette présentation de la crise iraquienne que le couple franco-allemand a rejetée, décidant que la crise devait être réglée entre alliés par les voies de la négociation et de la concertation. Cependant, il était contraire à l'intérêt national des Etats-Unis d'accepter que l'Union européenne s'impose par le biais de sa politique étrangère comme un acteur crédible dans le cadre de cette crise : ainsi, l'approche franco-allemande remettait en cause la volonté américaine de renforcer davantage son influence dans les affaires européennes.

(27) Cf. sur ce point Karl-Heinz KAMP, *Germany and the United States – Anatomy of a crisis*, Note du CERFA, n° 4, septembre 2003.

(28) Cette position de « *partners in leadership* » avait été évoquée par le Président Bush à Mayence le 31 mai 1989. Cette conception de la relation germano-américaine fut réitérée lors d'une allocution de bienvenue au Président allemand R. von Weizsäcker le 12 avril 1992. Le Président Clinton reprit cette proposition en 1994 à Berlin.

L'engagement très net de l'Allemagne aux côtés de la France dans le cadre de la crise iraquienne, de même que les initiatives conduites par le couple franco-allemand à l'échelle européenne pour constituer un consensus européen dans les mois qui suivirent l'intervention (*cf. supra*) permit de limiter la division des partenaires européens et de contenir l'influence américaine en Europe. L'Allemagne exprima ainsi clairement, dans le cadre de la crise iraquienne, la primauté de son ancrage européen par rapport à ses engagements dans d'autres organisations internationales. Le 3 avril 2003, G. Schröder déclarait sur ce point, dans un discours devant le *Bundestag* : « *pour imposer la paix et la sécurité, la place de l'Allemagne est auprès de la communauté internationale, dans nos alliances et surtout en Europe* ». Ce choix du Chancelier Schröder renforçait très significativement la position de la France face aux Etats-Unis. Cependant, outre l'endiguement de l'influence américaine en Europe, on observe également que la France dut aussi promouvoir les principes du multilatéralisme pour maintenir sa place à l'échelle internationale.

Le multilatéralisme, garantie pour la France de l'efficience de sa politique étrangère

En matière de recours à la force plus que dans tout autre domaine, la France estime que le rôle central de l'ONU dans les relations internationales commande que les résolutions du Conseil de sécurité ne soient pas considérées comme « *helpful [...] but not necessary* » (29). Cette question est capitale pour la politique étrangère française car elle concerne non seulement les règles de fonctionnement de la communauté internationale, mais surtout la force de la voix de la France à travers le monde.

En ce qui concerne les règles de fonctionnement de la communauté internationale, la voie empruntée par les Etats-Unis pour faire face aux nouvelles menaces issues du terrorisme et des ADM tendrait à replacer les Etats dans un système relationnel régi par le principe d'équilibre, les Etats se coalisant autour de pôles de puissance au gré de leurs intérêts nationaux et de leur perception subjective de la réalité internationale. Une telle conception remet profondément en cause les règles régissant l'ordre international, selon lesquelles les Etats doivent conformer leurs décisions et leurs actions à des normes préétablies et respecter les décisions du Conseil de sécurité.

La politique étrangère française serait incontestablement affaiblie par une telle redéfinition des règles régissant l'ordre international – même si elle n'est que partielle (sectorielle). En effet, dans un tel contexte, la France ne disposerait pas à elle seule de la puissance nécessaire (financière, militaire...) pour incarner un acteur déterminant et être en mesure de conserver la capa-

(29) Formule employée par le Président Bush concernant la nécessité d'une seconde résolution du Conseil de sécurité pour recourir à la force contre l'Iraq, *New SEC Chairman Sworn-In*, 18 février 2003.

cité d'influer sur les affaires internationales que lui confère son statut de membre permanent d'un Conseil de sécurité respecté. De plus, l'UE (dont elle est, avec l'Allemagne, l'un des moteurs de l'intégration) n'est pas encore suffisamment intégrée pour représenter un « pôle de puissance » capable de s'affirmer dans un système international fonctionnant sur le principe de coalitions *ad hoc*. La formation de ces coalitions, que commande la logique mise en œuvre par l'administration américaine lors de la crise iraquienne, contredit le projet d'intégration européenne, tant elle conduirait à diviser les partenaires au gré des crises internationales, à l'instar de ce qui eut lieu avant l'intervention du mois de mars 2003.

Tout affaiblissement de l'ONU (et donc de l'autorité du Conseil de sécurité) affaiblit la voix de la France dans le monde et, ce, à deux niveaux : en tant qu'Etat d'abord, car il atteint directement son statut de membre permanent du Conseil de sécurité qui confère de fait une aura internationale à sa politique étrangère ; en tant que membre de l'UE ensuite, car il conduit indubitablement à une division et à un affaiblissement de l'Europe. A ce niveau, les intérêts de l'Allemagne, qui revendique le statut de membre permanent du Conseil de sécurité avec l'appui de la France, convergent avec les intérêts nationaux français. Ainsi, l'Allemagne considère que l'Europe constitue l'un des principaux canaux lui permettant de promouvoir ses intérêts propres (« *la voie allemande* »). Pour ces raisons, la France ne pouvait faire aucune concession, avant ou après l'intervention, sur le rôle central que doit conserver l'ONU dans la gestion de la crise iraquienne.

CONCLUSION

Le couple franco-allemand s'est caractérisé tout au long de la crise iraquienne par le maintien d'une solidarité quant aux grands principes qui l'ont conduit à s'opposer à l'unilatéralisme américain. Cette persévérance est d'autant plus remarquable que la multiplication des pressions et la divergence des intérêts nationaux auraient pu atteindre l'entente à plusieurs reprises. Les Etats-Unis n'ont pas été en mesure de remettre en cause la position franco-allemande qui a su incarner avec mesure « l'autre voix » à l'échelle internationale. De plus, on observe que l'instabilité de la situation de l'Iraq a conduit les Etats-Unis à faire évoluer leur position, même si elle ne rejoint pas encore celle de la France et de l'Allemagne. Ainsi, la possibilité d'un dialogue renaît au terme de la guerre par l'émergence d'un intérêt commun face à la multiplication des attentats dans un Etat en situation de *debellatio* : celui du rétablissement de la paix et de la sécurité en Iraq et dans la région. Néanmoins, si les Etats-Unis devaient se rapprocher de façon substantielle de la position franco-allemande, cette évolution ne devrait pas être interprétée par le couple franco-allemand comme un retournement en faveur du principe même du multilatéralisme mais comme une des manifes-

tations de ce pragmatisme qui conçoit encore cette organisation comme un « outil » parmi d'autres de la politique étrangère américaine (*set of tools*) et non comme la « *clef de voûte d'un ordre international* » (30). Cependant, le resserrement du couple franco-allemand dans le cadre de la crise iraquienne a également fait apparaître les limites de son rôle de moteur dans la définition de la PESC/PESD d'une Europe à vingt-cinq (ou plus). Il semble donc que le maintien du couple franco-allemand dans une Europe élargie soit conditionné par la formation de coopération renforcée, les « noyaux durs », afin que la construction européenne soit encore en mesure de s'approfondir, surtout dans des domaines aussi sensibles que la souveraineté des Etats, leur sécurité et leurs relations avec les Etats-Unis.

(30) Expression employée par Jacques Chirac lors de la présentation des vœux au corps diplomatique, 8 janvier 2004.