

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

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

(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

L'ALLEMAGNE EN SURFUSION

LE TEMPS DES INCERTITUDES ET DES RECOMPOSITIONS

PAR

GEORGES-HENRI SOUTOU (*)

Depuis le XIX^e siècle, l'Allemagne a longtemps cherché sa voie, entre les différentes idéologies et les différents types d'organisation politique imaginés depuis le XVIII^e siècle, du libéralisme au communisme en passant par les différents modèles, monarchique, républicain, autoritaire ou totalitaire. L'Allemagne a été un extraordinaire laboratoire politico-idéologique et, selon nous, elle est en train de le redevenir. Cependant, des années 1990 à la crise qui a commencé en 2008, avec toutes ses conséquences et développements, y compris la crise des réfugiés en 2015, l'Allemagne réunifiée paraissait être devenue un modèle de démocratie libérale, apaisée, ouverte sur les évolutions de la société et sur le monde. Seulement, ce modèle est remis en cause : la vie politique bouillonne, à la fin de l'ère Merkel et est actuellement imprévisible. Un corps en surfusion attend une nouvelle cristallisation réorganisatrice, qui peut être soudaine et dépendre de facteurs ténus.

Sur le plan international, l'Allemagne a longtemps hésité entre sa vocation européenne et un rôle plus mondial (1). À la fin du XX^e siècle elle paraissait avoir trouvé un équilibre positif entre les deux, équilibre systématiquement construit par la République fédérale d'Allemagne (RFA) à partir de 1949. Les principes observés avec constance furent les suivants. D'abord un multilatéralisme systématique. Ensuite la construction européenne. Toutefois, celle-ci devait rester ouverte : Bonn ne voulait pas laisser la France transposer au niveau européen son protectionnisme traditionnel et son approche dirigiste et « eurocentrée » de la politique économique. Puis la relation avec les États-Unis et l'Alliance atlantique, dont la RFA fut le meilleur élève, sans néanmoins hésiter à s'appuyer le cas échéant sur d'autres partenaires, comme la France, pour faire pression sur les États-Unis, quand elle avait l'impression que Washington ne prenait pas

(*) Professeur émérite à l'Université Paris-Sorbonne (Paris IV, France).

(1) Georges-Henri Soutou, « L'Allemagne entre "grand espace économique européen" et *Weltmacht* », in Georges-Henri Soutou (dir.), *Les Puissances mondiales sont-elles condamnées au déclin ?*, Paris, Hermann, 2013.

suffisamment en compte ses intérêts (2). Dès que la détente fut possible, à partir de la fin des années 1960, Bonn lança l'*Ostpolitik* en direction de Moscou (sans cependant rien abandonner par ailleurs) (3). Et la présence économique mondiale dans et par le libéralisme, sans se limiter à l'espace économique européen. Avec la stratégie de mondialisation maîtrisée pratiquée par les grandes firmes allemandes depuis les années 1990 : cette stratégie consiste à délocaliser le bas de gamme (largement vers l'Europe centrale et orientale...) et à garder le haut de gamme et la recherche/développement (4).

À la fin du XX^e siècle le résultat était clair : l'Allemagne était réunifiée, sa puissance économique se développait au niveau mondial et le pays exerçait un évident *leadership* en Europe et un rôle-clef au sein du monde atlantique. La réconciliation, dans la prudence et la modération, des deux grandes tendances évidentes depuis le XIX^e siècle (eurocentrée ou mondialiste), après un siècle d'errements parfois tragiques, était encore ce qui avait produit les meilleurs résultats...

Cependant, cet équilibre, promu et symbolisé par le chancelier Helmut Kohl, qui avait réussi la réunification sans rompre avec Moscou, Washington ou l'Europe, car justement il voulait encadrer l'Allemagne réunifiée dans le multilatéralisme, a été perdu de vue par ses successeurs, Gerhard Schröder et surtout Angela Merkel (5). Celle-ci est passée du multilatéralisme au mondialisme, dans le sens des réunions de Davos, mondialisme accompagné par une considérable abstinence géopolitique, la puissance économique et la diffusion des normes juridiques de l'État de droit devant assurer la sécurité et la prospérité d'une Europe et d'une Allemagne ouvertes sur le monde (6). Le sommet et l'échec de cette politique furent résumés par la crise des réfugiés en 2015.

Cependant, la très vive réaction de l'opinion allemande à cette crise, ainsi que, plus généralement, les effets à long terme de la crise financière de 2008, qui touchent aussi l'Allemagne, la montée de la Chine, la résurgence de la Russie, les hésitations américaines, le Brexit rebattent les cartes. La crise ukrainienne, en particulier à partir de 2013, fut un véritable choc (7). À Berlin, on essaie de faire le point, avant même le départ d'Angela Merkel. Bien entendu les points de vue divergent, dans une cacophonie renforcée

(2) Georges-Henri Soutou, *L'Alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Paris, Fayard, 1996, 496 p.

(3) Voir Helga Haftendorn, *Deutsche Aussenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung : 1945-2000*, Stuttgart, DVA, 2001, 536 p., et Christian Hacke, *Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland : von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Francfort, Ullstein, 2003, 652 p.

(4) René Lasserre, Hans Stark et Jörg Wolff (dir.), *Sortie de crise à l'allemande. Dynamisme économique et fragilités structurelles d'un modèle*, Paris, IFRI, 2011, 138 p.

(5) Hans-Peter Schwarz, *Helmut Kohl. Eine politische Biographie*, Munich, DVA, 2012, 1 052 p.

(6) Georges-Henri Soutou, « La France, l'Allemagne et l'Europe-puissance : histoire et ambiguïtés d'un concept », in Thierry de Montbrial et Georges-Henri Soutou (dir.), *La Défense de l'Europe entre Alliance atlantique et Europe de la défense*, Paris, Hermann, 2015.

(7) Thomas Bagger, « The world according to Germany: reassessing 1989 », *Washington Quarterly*, vol. XLI, n° 4, hiver 2019, p. 53-63.

encore par la division des partis dans un paysage politique en pleine recomposition et peu prévisible.

LES INCERTITUDES DE POLITIQUE INTÉRIEURE

En effet sur le plan intérieur, les incertitudes se multiplient : le Parti social-démocrate (SPD) retourne plus à gauche et se prépare donc à une éventuelle coalition de gauche avec le parti *Die Linke* (en fait l'ancien parti communiste de République démocratique allemande), ce qui changerait la donne et rendrait l'actuelle Grande coalition CDU-SPD (Union démocrate chrétienne et Parti social-démocrate), déjà bien malade, obsolète (8). En même temps, les Verts sont de plus en plus incontournables, en particulier du fait de leurs très bons résultats aux élections des *Länder* et donc de leur présence importante au *Bundesrat*. Cela rend théoriquement envisageable une coalition CDU-Verts, éventuellement avec les Libéraux, à laquelle beaucoup pensent, mais avec des conséquences qui pourraient concerner la France, comme pour sa politique énergétique, ou en cas de reprise de la contestation de principe de la dissuasion nucléaire (9).

Évidemment, ce sont les succès électoraux de l'Alternative pour l'Allemagne (AfD) qui sont le facteur le plus nouveau et qui mettent la CDU dans une situation de plus en plus difficile. En effet l'orientation peu conservatrice – en dehors même de la crise des migrants – d'A. Merkel a fait fuir de nombreux électeurs de la CDU vers l'AfD, ce qui pousse en réaction le parti plus vers la gauche et aggrave encore cette situation, où la CDU devient toujours plus dépendante de coalitions avec les socialistes, comme c'est le cas actuellement au niveau fédéral, ce qui fait encore davantage fuir ses électeurs et ainsi de suite. En attendant, les problèmes non réglés s'accumulent.

Face à cette situation, la CDU et ses électeurs se montrent de plus en plus en désaccord avec la ligne « centre-gauche » de la chancelière (10). De rares élus CDU préconisent même un rapprochement avec l'AfD, parti complexe, avec une aile moins dure que la direction actuelle, et donc susceptible d'évolution, pensent certains (11). Pour le moment, ce sont des voix isolées. Cependant, si la récession où commence à s'engager la RFA devait perdurer, tandis que les taux d'intérêt négatifs éroderaient les revenus et l'épargne des classes moyennes, ce qui conduirait à des gains électoraux de l'AfD, et si cette dernière, qui comprend aussi des économistes et des juristes sérieux, évoluait de façon plus modérée, cela pourrait rendre cette option plus présente, d'autant qu'elle pourrait avoir le soutien de la CSU (Union chrétienne sociale) bavaroise, plus à droite que la CDU. Notons d'autre part que l'AfD disposerait le cas échéant du

(8) Voir l'article d'Eric Gujer dans la *Neue Zürcher Zeitung* du 15 février 2019.

(9) *Neue Zürcher Zeitung*, 15 février 2019.

(10) *Foreign Policy*, 1^{er} octobre 2018.

(11) *Neue Zürcher Zeitung*, 22 juin 2019.

réservoir d'expertise nécessaire pour participer au pouvoir : ce n'est pas seulement un parti protestataire.

De plus, les récentes élections en Thuringe, fin octobre 2019, ont encore modifié la situation. Le *Land* était gouverné par une coalition SPD-*Linke*-Verts. Or les élections ont mis *Linke* en tête, avec 29 sièges, l'AfD en deuxième avec 22 sièges, puis la CDU avec 21, suivie de la SPD (8), des Verts (5) et des Libéraux (5). La coalition précédente n'a plus de majorité, mais l'actuel ministre-président Bodo Ramelow (*Linke*) pourrait constituer un gouvernement minoritaire, qui serait toléré par la CDU. En effet, cette dernière, en Thuringe, a beaucoup évolué et, même si elle exclut une coalition avec *Linke*, elle a considérablement réduit son opposition de principe à ce parti. Ainsi, *Linke*, après avoir brisé le tabou que lui opposait la SPD, est en train d'éroder celui de la CDU (12). C'était inimaginable il y a encore quelques années. Cela s'explique en particulier par l'histoire très complexe des mouvements d'opposition sous la RDA et par l'histoire particulière de la Thuringe, mais cela correspond aussi à la situation tout à fait nouvelle et plus difficile, à l'intérieur et à l'extérieur, où se trouve la RFA, après la « *success story* » 1989-2015.

On comprend bien, devant ce laboratoire politique bouillonnant et avec la multiplication des partis, qu'il est très difficile de prédire le résultat des prochaines élections fédérales. D'autant que beaucoup dépendra de l'évolution économique (l'industrie allemande a reculé de 4,5% en un an) et financière (conséquences des taux négatifs sur les revenus de l'épargne et les plans de pension). On sent néanmoins que des forces sont à l'œuvre pour réintégrer dans le jeu l'extrême-gauche. Quant à l'extrême droite, on n'en est pas là, mais cela ne peut plus être absolument exclu. Du coup, des coalitions majoritaires et davantage profilées que la Grande coalition actuelle redeviennent possibles. On sortirait du consensus centriste mou de l'ère Merkel. En revanche, il est probable que les Verts seraient présents dans la plupart des majorités possibles : rouge-rouge (SPD et *Linke*), SPD-CDU, CDU-Libéraux. – sauf sans doute, le cas échéant, dans une coalition CDU-AfD, mais c'est l'hypothèse la moins probable actuellement.

LES PROBLÈMES STRUCTURELS

Cela dit, les problèmes structurels, considérables, vont encadrer les recompositions possibles et pousser à la recherche d'un minimum de consensus, quelle que soit la coalition au pouvoir. Sachant que cette notion de consensus n'est pas un simple « truc » politicien pour sortir d'une impasse au Parlement, mais qu'elle est profondément intériorisée dans la culture politique et la pratique sociale et même juridique. Le tribunal constitutionnel de Karlsruhe a admis en 2009 qu'en cas d'urgence un large consensus entre le gouvernement et le *Bundestag* peut permettre

(12) *Neue Zürcher Zeitung*, 29 octobre 2019 ; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3 novembre 2019.

de contourner la lettre de la Loi fondamentale. Et on retrouve cette forme particulière de pragmatisme dans la vie des organisations de tous types (13).

La célébration de 1989 a fait prendre conscience du fait qu'il existe toujours une frontière invisible entre les deux Allemagnes. Malgré le fait que les énormes efforts consentis depuis ont fait que le degré d'équipement, le niveau technique, le niveau de chômage et de salaire entre les deux parties de l'Allemagne se sont considérablement rapprochés – il y a selon nous moins de différences régionales de ce point de vue en Allemagne qu'en France. Malgré des déficits démographiques et des zones en voie de désertification.

Cependant, tous les observateurs constatent qu'il existe toujours une grave barrière psychologique, un sentiment de discrimination chez beaucoup d'Allemands de l'Est. On peut tenter de l'expliquer : par exemple, il y a très peu de responsables de haut niveau originaires des *Länder* de l'Est dans les administrations ou les organisations publiques, comme les universités (pas un seul président d'Université, par exemple). Dans ces domaines, ce qui a dominé après 1989, ce fut l'épuration, pas l'amalgame, davantage même qu'en France à certaines périodes de nos luttes civiles – ou qu'en Allemagne de l'Ouest après 1945...

De plus, la RDA avait vraiment commencé à évoluer de son côté – même si je n'ai jamais cru au mythe de sa légitimité historique « prussienne ». Un signe qui ne trompe pas : l'évolution de la langue, qui progressivement se démarquait de l'allemand tel qu'il évoluait à l'Ouest (14). Enfin, il faut admettre que la RDA « faisait société » : force est de reconnaître que les régimes totalitaires peuvent donner naissance à de véritables sociétés qui ne sont ni « traditionnelles », ni « civiles », mais qui ont leur originalité (15). Certes, de l'Union soviétique à l'Allemagne de l'Est en passant par l'Europe de l'Est, ces sociétés ont fini par échouer et les intéressés par préférer autre chose, mais cela ne signifie pas qu'elles n'ont pas existé et que le changement ait été facile pour tout le monde (16). Ajoutons pour finir que l'ex-RDA était encore moins préparée, si possible, que l'Ouest à l'immigration de masse.

Les autres problèmes sont ceux de toute l'Europe (population vieillissante, couverture sociale, etc.), mais parfois particulièrement aigus dans ce qui est resté un pays profondément industriel, dépendant de ses exportations de véhicules et de machines essentiellement. Or on passe à

(13) Jugement du 30 juin 2009. Voir Anne-Lise Barrière et Benoît Roussel, « Le traité de Lisbonne, étape ultime de l'intégration européenne ? Le jugement du 30 juin 2009 de la Cour constitutionnelle allemande », *Note du Cerfa*, n° 66, septembre 2009 (en ligne : <https://www.ifri.org/fr/publications/enotes/notes-cerfa/traité-de-lisbonne-etape-ultime-de-lintegration-europeenne-jugement>, consulté le 20 février 2020).

(14) *Franfurt Allgemeine Zeitung*, 10 novembre 2019.

(15) Voir le film *Goodbye Lenin*.

(16) Voir le dossier qu'y consacre *Le Figaro*, 9 novembre 2019 ; *Neue Zürcher Zeitung*, 31 août 2019 et 2 novembre 2019.

un nouveau modèle technique, industriel, énergétique ; quand 25% de l'industrie sont représentés par l'industrie automobile, on peut comprendre cette obsession. La défense du *Standort Deutschland* (le lieu de production en Allemagne) sera prioritaire et formera la base de tout consensus. Même les Verts l'admettent désormais.

Étroitement liée à la précédente est la question du nouveau modèle commercial, alors que la politique des délocalisations maîtrisées des sociétés allemandes depuis les années 1990 (délocalisant le bas de gamme mais gardant en Allemagne la recherche-développement et le haut de gamme) montre ses limites – car même les parties nobles des chaînes de production se trouvent de plus fortement concurrencées – et que les guerres tarifaires en cours menacent les exportations allemandes. Avec une note particulière pour l'Europe médiane (Pologne, Tchéquie, Slovaquie), dont l'industrie et le rattrapage économique dépendent fortement (17) de leurs étroites relations avec la RFA.

Étroitement liée également la question du nouveau modèle énergétique, celui adopté par A. Merkel en 2014 étant loin d'avoir réussi (énergie chère, avec beaucoup de centrales au lignite et des éoliennes dont 25% du courant ne peuvent pas être acheminés vers les sites industriels, faute de réseaux suffisants entre l'Allemagne du Nord, où sont les éoliennes, et l'Allemagne du Sud, où se trouvent les usines). Là aussi, les Verts allemands évoluent : ils sont toujours hostiles aux énergies fossiles, mais ils admettent que l'on ne peut pas se passer d'énergie. Les incertitudes techniques ne permettront pas de parvenir rapidement à un nouveau consensus, mais la décroissance ne sera pas une option (18).

LA POLITIQUE EXTÉRIEURE INCERTITUDES ET NOUVELLES TENDANCES

Bien entendu, ces problèmes structurels retentissent aussi sur la politique extérieure. Cette dernière connaît les mêmes incertitudes et le même état de surfusion que la politique intérieure. Néanmoins, on peut entrevoir là aussi les linéaments d'un nouveau consensus en gestation. Cependant, il y a débat. Sont envisagées plusieurs options, qui se résument en deux grandes tendances.

Première tendance : un repli sur l'Europe ou, plus exactement, sur l'Eurasie, avec ses sources d'énergie et ses marchés essentiels pour l'Allemagne. C'est certainement une tentation qui chez certains peut aller très loin, comme le montre un article d'un historien et essayiste connu, Gregor Schöllgen, dans la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 11 août 2019 : « L'OTAN et l'Union européenne ne sont plus nécessaires ». Cette volonté de reprendre sa liberté ne s'exprime pas souvent publiquement, même si

(17) Pour un exemple de l'industrie automobile, voir *Neue Zürcher Zeitung*, 11 novembre 2019.

(18) *Neue Zürcher Zeitung*, 19 septembre 2019.

elle séduit en fait plus de monde qu'on ne le penserait, mais la tendance au repli sur l'Eurasie est plus fréquente et apparaît par exemple chez le ministre des Affaires étrangères Heiko Maas.

Cette tendance pose cependant deux séries de problèmes. Après une période pendant laquelle le commerce allemand avec la Chine en particulier s'était développé considérablement, jusqu'à ce que cette dernière devienne le premier partenaire commercial de la RFA, on assiste à un contrecoup, à cause de la prise de contrôle par les Chinois de certaines entreprises allemandes de haute technologie. De plus, dans ce schéma, la RFA apparaîtrait comme le *leader* quasi hégémonique de l'Union européenne. Or les Allemands sont très conscients de la crainte qu'ils suscitent souvent chez leurs voisins – un livre à succès récent s'intitule *Qui a peur de l'Allemagne ?* (19). Il leur faut donc un partenaire au moins, pour ne pas apparaître dominants. Cela ne peut plus être le Royaume-Uni, cela ne peut être que la France. Mais notre état économique et financier difficiles, couplés à nos prétentions en matière internationale, posent à Berlin une série de problèmes considérables.

Ce qui paraît se dégager plutôt en ce moment et c'est la seconde tendance, c'est la recherche d'une série de sous-équilibres permettant de concilier les différentes orientations et directions de la politique extérieure allemande, tout en facilitant le rétablissement d'un minimum de consensus à l'intérieur.

Avec la Russie, c'est très net : la RFA soutient l'Ukraine et les pays scandinaves qui se sentent menacés par Moscou, mais parallèlement ne renonce pas à la construction du nouveau gazoduc *North Stream 2*, dont les pays d'Europe orientale et l'Ukraine souhaiteraient l'arrêt, car il permettrait à la Russie de les contourner s'ils souhaitaient sanctionner Moscou en stoppant ses livraisons de gaz à l'Europe occidentale. Or Berlin vient d'obtenir le soutien de Paris pour modifier un projet de règlement de l'Union européenne (UE) qui aurait en fait condamné le projet – essentiel pour la RFA, enluee dans sa difficile sortie du nucléaire.

Avec Pékin, le gouvernement et l'industrie veillent jalousement sur les exportations vers la Chine, mais en même temps ils préparent une législation pour pouvoir éviter la prise de contrôle par les sociétés chinoises de sociétés de haute technologie (à l'instar récemment du fabricant de machines à commande numérique Kuka) (20).

En ce qui concerne les États-Unis, la politique du président Donald Trump fait l'objet de vigoureuses critiques. La menace du président américain de taxer l'importation des voitures allemandes mécontente beaucoup. En revanche, ce qui menaçait de devenir une grave crise germano-américaine, le projet prêté aux États-Unis d'implanter de nouvelles armes nucléaires

(19) Andreas Rödter, *Wer hat Angst vor Deutschland ? Geschichte eines europäischen Problems*, Berlin, S. Fischer, 2018, 367 p.

(20) *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3 février 2019

à la suite de leur dénonciation du traité de 1988 sur les armes de portée intermédiaire peut être considéré comme réglé : Washington a déclaré à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) que les lanceurs qui vont être installés pour répondre à l'apparition de nouveaux systèmes russes capables de frapper l'Europe occidentale seront équipés de têtes conventionnelles et non pas nucléaires – ce qui expose encore un peu plus notre composante nucléaire aéroportée, laquelle agace depuis longtemps la RFA (21).

La politique allemande envers les États-Unis est sans doute plus complexe qu'on ne le croit souvent. On en a eu la preuve tout récemment avec la sèche réplique de la chancelière au président Emmanuel Macron : ce dernier a déclaré à *The Economist* que l'Europe courait de grands risques et devait prendre son destin en mains, car « l'OTAN est en état de mort cérébrale » (22). Angela Merkel a répliqué que la « relation transatlantique n'était pas négociable » pour l'Allemagne, même si l'Europe devait certainement prendre davantage en mains son destin (23).

On assiste également à un recentrage au Moyen-Orient : l'ère Merkel se distinguait par un soutien inconditionnel à Israël. Désormais ce n'est plus le cas : Berlin vote en faveur de la plupart des résolutions des Nations Unies condamnant Israël pour sa politique envers les Palestiniens (24). Elle est également très active dans la mise en place par les Européens de dispositifs tendant à atténuer les sanctions américaines contre l'Iran et tentant de sauver l'accord nucléaire de 2015, dénoncé par D. Trump.

Avec le Royaume-Uni, Angela Merkel avait été, à propos du Brexit, sur la même position dure que Paris ou la Commission de Bruxelles – où l'influence allemande est d'ailleurs prédominante. Désormais, la RFA, sans doute sous la pression de ses industriels, cherche plutôt des accommodements pour éviter un Brexit dur et laisse Paris se mettre en avant dans l'affirmation d'une position peu accommodante envers Londres (25). La divergence d'attitude a éclaté au grand jour lors du sommet européen du 11 avril 2019, quand il s'est agi de fixer la durée de la prolongation de l'article 50, au grand étonnement des journalistes et des autres Européens (26). Depuis, dans la saga du Brexit, Berlin plaide toujours pour accorder des délais pour permettre à Londres de sortir de l'impasse tout en évitant un Brexit dur.

Avec l'Union européenne, même rééquilibrage. Certes, on y est très influent, mais on prend le plus grand soin, beaucoup plus que dans les années 1990-2010 en gros, pour associer le plus possible tous les membres et pas seulement la France, d'où les limites du traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle, conclu en janvier 2019. Par exemple, pour l'Initiative européenne

(21) *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10 février 2019.

(22) 9 novembre 2019.

(23) *Neue Zürcher Zeitung*, 8 novembre 2019 ; *Financial Times*, 8 novembre 2019.

(24) *Neue Zürcher Zeitung*, 7 février 2019.

(25) *Financial Times*, 14 mars 2019.

(26) *Financial Times*, 12 avril 2019.

de défense, là où Paris voyait un noyau dur à base franco-allemande, Berlin a suscité un accord beaucoup plus large. Berlin se rapproche d'ailleurs des pays du « groupe de Visegrad » en Europe centrale, après les graves oppositions suscitées par la crise des migrants (27). Cette réorientation est facilitée par le fait que l'Allemagne accepte désormais chez ses partenaires européens de plus hauts niveaux de déficits et de stimulations fiscales (28). Cela va atténuer sa réputation de mère fouettarde qui a beaucoup nui à son image depuis 2008 – mais cela ne signifie pas que l'on accepte une solidarité budgétaire et financière accrues...

Il faut en outre constater une évolution essentielle, qui paraît faire consensus, même si on ne l'évoque guère publiquement : l'enthousiasme fédéral des années 1990 a disparu. Le rapport Lamers-Schäuble de 1994 qui allait dans ce sens ne serait plus concevable aujourd'hui. On constate que les États n'ont pas disparu. La coopération européenne dans les domaines régaliens sera donc une coopération entre États (29). Cela rejoint les vues françaises constantes, mais le gaullisme est-il à nos yeux un article d'exportation ?

UNE ÉVOLUTION DANS LE DOMAINE MILITAIRE ?

On retrouve cependant une limite : le peu d'appétence pour les expéditions militaires. Alors que depuis l'engagement de la RFA en ex-Yougoslavie en 1994, une participation allemande à des opérations extérieures était devenue admissible (30) et malgré une période toute récente où on ne souhaitait pas être marginalisé par le triangle Washington-Londres-Paris en pleine refondation militaire et où on restructurait les forces armées de façon à pouvoir participer puissamment à des opérations en Europe (deux divisions blindées constituées à cet effet) et hors d'Europe (une division d'intervention rapide) (31), le ministre des Finances Olaf Scholz a renoncé en mars dernier à augmenter le budget militaire de 1,2 à 1,5% d'ici 2024 et l'intervention de l'ambassadeur américain à Berlin à ce sujet a provoqué de vigoureux commentaires (« nous ne sommes plus au temps des Hauts Commissaires alliés ») (32).

Cependant, les choses pourraient évoluer : dans un discours-programme prononcé le 7 novembre à l'Université de la *Bundeswehr* de Munich, la ministre de la Défense, Annegret Kramp-Karrenbauer, a appelé à un renforcement de l'engagement militaire de la RFA « avec tout le spectre des

(27) *Neue Zürcher Zeitung*, 8 février 2019.

(28) *Financial Times*, 11 février 2019.

(29) Voir les très intéressantes réflexions d'Andreas Rödder dans la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 23 septembre 2018.

(30) Georges-Henri Soutou, « La France, l'Allemagne et l'Europe-puissance : histoire et ambiguïtés d'un concept », précité.

(31) Anthony King, *Command. The Twenty-First Century General*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, p. 36

(32) *Financial Times*, 19 mars 2019.

moyens militaires nécessaires », ainsi qu'à une restructuration du processus de décision allemand dans ce domaine, de la création d'un conseil fédéral de sécurité réunissant tous les ministères concernés à une accélération des procédures du *Bundestag* pour approuver des engagements extérieurs (33).

LE PRINCIPAL PROBLÈME :
LE JURIDISME ET LE MORALISME
DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE ALLEMANDE

Il reste un problème crucial : la RFA est un État de droit et même un État des juges, beaucoup plus profondément que la France de la V^e République. La Cour constitutionnelle de Karlsruhe peut être amenée, dans certaines circonstances, à trancher des questions de politique étrangère. Et l'incident récent du refus de Berlin d'autoriser la vente par la Grande-Bretagne d'avions *Tornado*, qui comprennent des éléments fabriqués en Allemagne, à l'Arabie saoudite, montre que les coopérations en matière d'armements ne sont pas sans problème (34).

La France se trouve là devant une contradiction fondamentale : sa politique d'armements et son modèle militaire « expéditionnaire » bénéficient d'une coopération privilégiée avec les États-Unis et le Royaume-Uni, mais sa conception de l'Europe et sa politique extérieure en général supposent une étroite coopération avec Berlin. Il est impossible de prévoir aujourd'hui comment cette contradiction sera résolue. L'abandon du modèle expéditionnaire, de plus en plus discuté en France (35) et la réduction de nos ambitions en matière d'armements en raison de nos problèmes budgétaires l'atténueraient évidemment... Cependant, il est clair que tout nous pousse, comme le fait d'ailleurs le président de la République, à parler de coopération européenne en matière de Défense en dehors du pilier « communautaire » de l'Union européenne, pour ne pas tomber dans la zone de compétence de la Cour européenne de justice.

LE DIFFICILE RAPPORT FRANCO-ALLEMAND

Néanmoins il se dégage de ces différents constats, malgré les ambiguïtés, controverses et hésitations, une tendance d'ensemble : la RFA veut jouer un rôle international plus actif, dans un cadre européen qu'elle compte bien impulser et dans une Alliance atlantique où elle veut se faire entendre. Depuis le milieu des années 2010, l'évolution est frappante, mais cela ne plaît pas toujours forcément à la France et depuis quelques mois les couacs entre Paris et Berlin se sont multipliés. On a vu celui qui concerne l'OTAN, rappelons que la décision d'Emmanuel Macron de bloquer l'accession à

(33) *Neue Zürcher Zeitung*, 8 novembre 2019.

(34) *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30 mars 2019.

(35) Jean Gaël Le Flem et Bertrand Oliva, *Un sentiment d'inachevé. Réflexion sur l'efficacité des opérations*, Paris, Les Éditions de l'École de Guerre, 2018, 222 p.

l'Union européenne de l'Albanie et de la Macédoine du Nord a elle aussi provoqué une vive réaction de Berlin.

On se souvient en particulier du fameux entretien d'A. Kramp-Karrenbauer, alors secrétaire générale de la CDU, à *Die Welt*, qui a été comme une réponse à la tribune très « européenne » publiée par le président Emmanuel Macron le 4 mars 2019 (36). On s'est focalisé sur le coup de caveçon porté au président français, rejetant ses projets économiques et financiers pour l'Europe : « Nous devons miser sans ambages sur un système reposant sur la subsidiarité, la responsabilité individuelle et les devoirs qui en découlent. Le centralisme européen, l'étatisme européen, la communautarisation des dettes, l'européanisation des systèmes de protection sociale et du salaire minimum seraient la mauvaise voie ».

On peut penser que ce n'est qu'un constat réaliste : le traité de Maastricht et l'euro devaient assurer la convergence des économies européennes ; ils devaient en particulier permettre à la France d'échapper à son infériorité économique croissante en la faisant bénéficier de taux d'intérêt plus bas – est-il nécessaire de rappeler que le chancelier Helmut Kohl n'a accepté la monnaie unique qu'à contrecœur ? Cependant, cette politique a de toute évidence échoué : elle aurait supposé de très profondes réformes auxquelles les Français se montrent très réticents. Va-t-on attendre indéfiniment qu'ils s'y résignent ? Ne vaut-il pas mieux, comme le propose en fait Annegret Kramp-Karrenbauer, recentrer le projet européen au lieu de le fonder sur une union économique et financière toujours plus étroite qui ne marche pas, vers la recherche, désormais urgente, d'une plus grande sécurité et d'une plus grande indépendance vis-à-vis du monde extérieur ?

Sur ce point, Annegret Kramp-Karrenbauer est d'accord avec Paris : « L'Union européenne doit de toute urgence améliorer sa capacité d'action en matière de politique extérieure et de sécurité [...] Nous devrions mettre en place un Conseil européen de sécurité intégrant les Britanniques pour y adopter des positions de politique extérieure communes et organiser notre action commune en matière de politique de sécurité ». Certes, ajoute-t-elle, et cela a provoqué en France beaucoup de critiques : « L'UE devrait à l'avenir être représentée par un siège permanent commun au Conseil de sécurité des Nations Unies ».

Rappelons qu'Olaf Scholz, le ministre des Finances et vice-chancelier, avait lui aussi suggéré en novembre 2018 que la France partage son siège ou y renonce au profit de l'Union. Selon nous, il s'agissait en fait surtout de mettre Emmanuel Macron et les Français en général en face de leurs contradictions : vous voulez une union financière et bancaire, vous affichez la volonté d'une politique extérieure européenne ambitieuse, mais vous n'êtes pas prêts à renoncer à votre statut de vainqueur en 1945.

Bien sûr, un jour, une éventuelle fédération européenne aurait un siège au Conseil de sécurité. Pour le moment et dans son entretien, A. Kramp-

(36) Le 10 mars.

Karrenbauer le souligne elle-même à différentes reprises, l'Union reste constituée d'États souverains. En ce qui concerne l'Organisation des Nations Unies (ONU), il faudra d'abord faire vivre les dispositions du traité d'Aix-la-Chapelle, qui prévoient une coopération franco-allemande à l'ONU et la promotion autant que possible de positions communes à l'ensemble des membres de l'Union. La France annonce en outre qu'elle soutient la demande allemande d'un siège permanent, dans le cadre de la réforme du Conseil, enlisée d'ailleurs depuis des années.

L'essentiel est que, après avoir pensé, de 1990 à 2015 environ, pouvoir relancer l'Europe en calmant les inquiétudes latentes grâce à une collaboration franco-allemande accentuée, Berlin a désormais une vision beaucoup plus multilatérale de l'Union européenne.

Recentrage aussi en Afrique : l'Allemagne, qui estime que notre politique interventionniste ne réussit pas et qui s'inquiète de la pénétration chinoise, y est beaucoup plus active, comme en témoigne un récent sommet germano-africain, ainsi que la multiplication des programmes de recherche de toute nature sur ce continent (37). Bien sûr, cet intérêt nouveau peut aussi être utile à la France, face à la présence croissante de la Chine en Afrique, mais là aussi il y a des épines dans les roses : « Concrètement, un tel partenariat peut aussi signifier que l'ouverture de notre marché aux produits agricoles africains et la baisse des réglementations et des subventions dans ce domaine ne doivent plus être des sujets tabous » (38). En clair, la remise en cause de la Politique agricole commune (PAC), qui sera de toute façon compromise par le départ du Royaume-Uni. Cependant, retenons aussi qu'on perçoit dans ces réflexions une claire vision géopolitique, celle d'une Europe qui s'affirme autrement que dans le cadre de l'atlantisme ou du mondialisme. Cela rejoint les thèses françaises.

L'INTÉRÊT FRANÇAIS

Cependant et malgré ces réserves, il s'agit pour la RFA d'utiliser tous ses atouts pour le retour à une politique certes toujours prudente mais plus équilibrée, centrée tout de même sur Berlin, mais avec une perception affinée des intérêts allemands à long terme, en Europe et dans le monde, perception incluant toujours la volonté de coopérer avec ses partenaires, mais pas à n'importe quelles conditions. Nous devons le comprendre et en tenir compte, car beaucoup d'aspects de ce programme en cours de formulation sont raisonnables et, en le comprenant mieux, nous serons mieux à même de tenter de le réorienter le cas échéant. Les chimistes vous diront que, dans les corps en surfusion, une intervention prudente mais judicieuse peut conduire à de grands résultats. C'est le moment.

(37) Entretien d'A. Merkel à la *Süddeutsche Zeitung*, 15 mai 2019. Voir aussi le Bulletin de l'Institut historique allemand à Paris (DHIP) de février 2019.

(38) Entretien d'A. Kramp-Karrenbauer précité.

On sent en effet beaucoup de mauvaise humeur en France à propos de la politique allemande en ce moment, comme en ont témoigné les étonnantes réactions négatives provoquées par le récent traité d'Aix-la-Chapelle (39). Cette mauvaise humeur est très mauvaise conseillère. Certes, Paris n'est plus le moteur de la construction européenne et même le tandem franco-allemand est moins décisif qu'il ne l'a été, mais cela tient d'une part à l'élargissement de l'Union, en partie aussi à la mondialisation, et d'autre part à nos propres faiblesses et à notre incapacité à nous adapter aux réalités actuelles.

Cependant, des pistes de rapprochement s'ouvrent. En ce qui concerne l'Union européenne, sans rechercher un « *Big Bang* » institutionnel, pour lequel il n'y aurait pas de majorité, ni chez les dirigeants, ni dans les opinions publiques, deux voies s'ouvrent depuis peu : la RFA et les pays du Nord, s'ils restent hostiles à la mutualisation des dettes et de plus en plus méfiants à l'égard de la politique de facilité monétaire de la Banque centrale européenne (BCE), commencent à admettre que l'absence de déficit budgétaire ne peut être un dogme absolu quand il s'agit de financer des investissements indispensables (40). Même si l'assouplissement des critères de convergence de Maastricht, que souhaite Paris, est loin d'être acquise (41) !

De plus ? depuis deux ou trois ans ? l'Allemagne comprend que notre engagement en Afrique n'est pas un avatar de la Françafrique, mais une nécessité économique et de sécurité pour l'ensemble de l'Europe, face en particulier à la pénétration chinoise. Là aussi, une réelle coopération pourrait prendre forme.

Toutefois, il faut comprendre que les Allemands, éclairés par l'histoire de la V^e République et de ses arrière-pensées qu'ils connaissent fort bien, savent très bien décrypter notre cortex politico-militaire. Ils comprennent ainsi que, s'il est vrai que l'encéphalogramme de l'OTAN n'est pas brillant, proclamer à Paris sa mort cérébrale signifie en fait que la France, forte de son savoir militaire et de sa panoplie, y compris en matière nucléaire, compte bien prendre la tête de la personnalité européenne de sécurité et de défense. Or de cela il ne peut être question pour Berlin (42).

* *

*

Il me semble pour conclure que l'orientation allemande qui commence à se dégager est encore la plus favorable possible pour la France. Depuis Otto von Bismarck, la clef géopolitique de la politique allemande, ce sont

(39) Georges-Henri Soutou, « Aix-la-Chapelle : un traité réchauffé », *Politique Magazine*, février 2019 (en ligne : <https://www.politiquemagazine.fr/monde/aix-la-chapelle-un-traite-rechauffe/>, consulté le 20 février 2020).

(40) *Financial Times*, 24 août 2019.

(41) FAZ du 10 novembre 2019.

(42) Très judicieuses réflexions de Gérard Araud dans son récent ouvrage, *Passeport diplomatique*.

les notions de *Mittellage* (position centrale) et de *Mittleuropa* (Europe centrale) (43). Ces notions induisent trois imaginaires ou projets politico-culturels possibles : l'Allemagne au centre du Centre, à l'est de l'Ouest ou à l'ouest de l'Est. Avec quatre modes opératoires : l'Allemagne en position centrale contrôlant tout le « grand espace européen », mais deux guerres mondiales ont montré que ce n'est pas la bonne option ; ou la « politique de bascule » entre l'Est et l'Ouest (*Schauckelpolitik*) qui a été tentée en particulier sous la République de Weimar et esquissée parfois au début des années 1970, mais qui s'est révélée finalement décevante (44) ; ou encore l'orientation vers l'Est (*Ostorientierung*) qui a été envisagée par certains milieux nationalistes et parfois esquissée (comme au début des années 1920, dans l'« esprit de Rapallo », ce traité germano-soviétique de 1922) mais qui n'a jamais conduit très loin, à la fois à cause des idiosyncrasies de nos amis russes et parce que, fondamentalement, l'Allemagne est à l'Ouest (45). Reste donc la *Westorientierung*, le choix fondamental de Konrad Adenauer en 1949 et encore l'orientation qui s'est montrée la plus efficace.

L'Allemagne n'est plus en 1949 ni même en 1990 et désormais elle ne renoncera pas à sa place au centre du centre de l'Europe. On peut toutefois penser que, malgré le glissement des plaques tectoniques engendré par le Brexit et l'évolution de la politique américaine, elle reste également à l'est de l'Ouest et n'est pas tentée de dériver vers l'ouest de l'Est ou encore vers un hypercentre purement national. C'est tout notre intérêt et cela devrait être notre ligne générale. La mauvaise humeur que les Français manifestent envers Berlin en ce moment est désastreuse.

(43) Jacques Le Rider, *La Mittleuropa*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1994.

(44) Michel Korinman, *Quand l'Allemagne pensait le monde*, Fayard, 1990 ; Peter Krüger, *Die Aussenpolitik der Republik von Weimar*, Darmstadt, 1985 ; Hans-Peter Schwarz, *Adenauer*, 2 volumes, DVA, 1986 et 1991 ; Hans-Peter Schwarz, *Republik ohne Kompass. Anmerkungen zur deutschen Aussenpolitik*, Propyläen, 2005.

(45) Heinrich-August Winckler, *Der lange Weg nach Westen*, Munich, Beck, 2000, 2 tomes .