Note du Cerfa 123

La « Review 2014 » : les piliers de la politique étrangère allemande et les attentes du reste du monde

Annegret Bendiek

Mai 2015

Comité d'études des relations franco-allemandes

ifri

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

Cette « Note du Cerfa » est publiée dans le cadre du « Dialogue d'avenir franco-allemand », un projet mené en coopération par le Comité d'études des relations franco-allemandes de l'Institut français des relations internationales, la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik et la

Robert Bosch Stiftung

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication du Cerfa bénéficient du soutien du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Auswärtiges Amt

Directeurs de collection : Barbara Kunz, Hans Stark

ISBN : 978-2-36567-395-2
© Tous droits réservés, Ifri, 2015

Ifri
27, rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : bruxelles@ifri.org

Site internet : Ifri.org

Auteur

Annegret Bendiek est chercheur au sein du groupe de recherche sur « UE/Europe » à la Fondation *Wissenschaft und Politik* de Berlin. D'avril à octobre 2014, elle a travaillé auprès du *Planungsstab* du ministère des Affaires étrangères allemand, c'est-à-dire l'équivalent du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie français.

© Ifri

Résumé

La politique étrangère allemande se trouve aujourd'hui confrontée à toute une série de défis fondamentaux. L'Allemagne, devenue plus imposante et ayant retrouvé sa puissance économique, peut et se doit de ne plus se satisfaire de son ancien rôle de partenaire junior, de la France en Europe et des États-Unis dans le monde. En même temps, Berlin est loin d'être prêt à endosser ce nouveau rôle en raison de déficits tant stratégiques que conceptuels. Ni la politique allemande, ni les médias, ni même la société allemande ne sont capables de donner une définition claire de ce que doivent être les intérêts allemands en Europe et dans le monde au-delà de la promotion de la paix et de la justice.

Cet état de fait insatisfaisant n'a pas échappé à la classe politique. Lors de son nouveau et deuxième mandat, l'une des premières initiatives prises par le ministre des Affaires étrangères Steinmeier en 2013 fut d'annoncer la naissance d'« une réflexion critique sur les perspectives de la politique étrangère allemande » dans le cadre du projet « Review 2014 – Penser la politique étrangère de demain ».

C'est seulement de cette façon qu'ont débuté les débats sur l'avenir de la politique étrangère et de sécurité de l'Allemagne. La *Review* n'y a certainement pas mis fin mais donne plutôt un aperçu, à un instant donné, d'un processus de plus longue haleine grâce auquel l'Allemagne sortira de son rôle d'après-guerre de partenaire junior de la France au niveau européen et des États-Unis sur la scène internationale. La *Review* ne peut, quant à elle, donner qu'une réponse limitée à la question de savoir dans quelle direction la réorientation doit être menée et jusqu'où celle-ci doit être poussée.

© Ifri

Executive Summary

German foreign policy is today confronted with a number of fundamental challenges. The country has become larger and has again become strong economically and must no longer content itself with its former role as France's political junior partner in Europe or the United States' junior partner in the world. At the same time, Berlin is far from being fully prepared for taking over this new role – deficits are both strategic and conceptual. Neither the political class nor the media, not to mention the German society, holds concise ideas about German interests in Europe and the world beyond the promotion of peace and justice.

Germany's political class has not failed to take note of this unsatisfactory situation. As one of the first measures of his new and second term in office, foreign minister Steinmeier announced in 2013 the « self-reflection on the perspectives of German foreign policy » (Steinmeier 2013), which was translated into the « Review 2014 – A Fresh Look at German Foreign Policy » project.

The debate on Germany's future foreign and security policy has, however, only just begun. The Review did certainly not end it, but represents merely a snapshot of the longer process during which the country will outgrow its postwar role as France's and the United States' junior partner. The *Review* itself can only in a limited way provide an answer to the question of in which direction this reorientation should happen and how far it should go.

© Ifri

Sommaire

INTRODUCTION 5

« L'ALLEMAGNE EN EUROPE ET GRÂCE À L'EUROPE »..... 8

ALLIANCE TRANSATLANTIQUE VERSUS OUVERTURE AUX PUISSANCES ÉMERGENTES 11

RESPONSABILITÉ DEVANT LA SOCIÉTÉ CIVILE OU LA POLITIQUE MONDIALE ? 13

L'ALLEMAGNE A BESOIN D'UNE STRATÉGIE..... 15

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES..... 17

NOTES DU CERFA..... 22

Dernières publications du Cerfa..... 22

LE CERFA 23

© Ifri

Introduction

La politique étrangère allemande se voit aujourd'hui confrontée à une série de défis dont l'importance est fondamentale. Ayant gagné en maturité, et consolidé sa force économique, l'Allemagne ne peut et ne doit plus se contenter du rôle de partenaire politique junior de la France et des États-Unis sur la scène internationale. Au regard de son nouveau poids économique et politique, l'Allemagne fait face à des responsabilités accrues devant les crises européennes et internationales, par rapport à la situation qui prévalait il y a encore vingt ans. Elle reste pourtant très peu préparée à jouer ce rôle, tant d'un point de vue conceptuel que stratégique. Ni la classe politique allemande, ni les médias, ni même la société civile n'ont de représentation claire sur ce que doivent être les intérêts allemands en Europe et dans le monde, au-delà des exigences de paix et de justice. Ces éléments sont insuffisants pour orienter l'action des représentants politiques allemands, que ce soit dans les relations diplomatiques au Proche-Orient, la crise financière européenne ou les défis liés au numérique. Les politiques au coup par coup et la gestion de crise à court terme ont trop souvent dominé la politique étrangère allemande dans le passé.

Le caractère insatisfaisant d'une telle situation n'a certes pas échappé aux représentants politiques. Ainsi, l'une des premières mesures annoncées par le ministre des Affaires étrangères pour son deuxième mandat, en 2013, concernait « l'éclaircissement des perspectives de politique étrangère allemande » (Steinmeier, 2013), et sa transposition concomitante dans le projet « Review 2014 – penser la politique étrangère de demain ». Le projet est issu du débat d'experts initié par le Fonds Marshall et la Fondation *Wissenschaft und Politik*, sous le titre « nouvelle puissance, nouvelles responsabilités » (*Stiftung Wissenschaft und Politik, German Marshall Fund of the United States*, 2013). Pour nourrir un processus qui avait été planifié sur une année, le ministère des Affaires étrangères a nommé un conseiller spécial, Christoph Bertram, l'ancien directeur du Pacte de Stabilité et de Croissance. Le déroulement de la *Review* s'est focalisé, comme le formula Steinmeier,

> *« sur quelque chose de beaucoup plus fondamental : nous avons aujourd'hui besoin d'un discours réfléchi et raisonnable, qui fixe un cadre institutionnel à notre action internationale, nous fasse connaître l'étendue des responsabilités que nous pourrons endosser dans les dix, vingt années à venir, mais aussi les limites de notre capacité d'action. Je n'ai pas l'intention de lancer le*

© Ifri

> *processus interministériel classique, mais je veux mettre en place un dialogue entre l'administration des Affaires étrangères et les plus importantes parties prenantes en matière de politique étrangère et de services de sécurité, tout en incluant les représentants de la société civile »* (Steinmeier, 2013).

L'initiative conduite par le ministre Steinmeier apparaît comme l'un des aspects d'un effort de plus grande ampleur destiné à combler le déficit conceptuel et stratégique de l'Allemagne. Aux côtés du ministre des Affaires étrangères, le ministre de la Défense Ursula von der Leyen et le président Joachim Gauck ont participé à la Conférence sur la sécurité, en février 2014 à Munich. Ce fut l'occasion de sensibiliser l'opinion publique sur les nouvelles responsabilités de l'Allemagne, et d'appeler à une réflexion en profondeur son rôle en Europe et dans le monde.

> *« Faisons-nous ce qu'il est en notre pouvoir de faire pour stabiliser notre voisinage à l'Est ou en Afrique ? Ce qu'il était de notre devoir de faire, pour mieux affronter le danger du terrorisme ? Quand nous trouvons des raisons convaincantes pour motiver un engagement militaire auprès de nos alliés, sommes-nous vraiment prêts à partager avec eux les risques de manière équitable ? Faisons-nous tout ce que nous devrions faire pour gagner le soutien de grandes puissances, qu'elles soient émergentes ou qu'elles reviennent sur le devant de la scène, afin d'assurer le développement de l'ordre international selon des principes justes ? Est-ce que nous nous intéressons assez à certaines régions du monde, ou du moins autant que l'exigerait l'importance des pays qui les composent ? Quel rôle voulons-nous jouer dans les crises qui surviennent dans les régions du monde qui ne font pas partie de notre voisinage immédiat ? Est-ce que nous nous engageons assez dans un domaine où la République fédérale a développé des compétences propres et spécifiques, à savoir la prévention des conflits ? »* (Gauck, 2014.)

Ces discours avaient une caractéristique en commun, à savoir d'annoncer la disposition favorable des Allemands à s'engager davantage en matière de politique étrangère, devant le public international de la conférence et une forte concentration des médias. Le président et le ministre des Affaires étrangères ont tous deux souligné que la République fédérale devrait apporter des réponses « plus réactives, plus résolues et plus substantielles » aux défis internationaux. Le Président a fait l'éloge explicite du plan *Review* lancé par le ministère des Affaires étrangères :

> *« Ce serait un pas en direction d'un nouvel éclaircissement de la situation aux yeux de la société allemande. Avoir une discussion sur ces questions : où, comment et quand nous voulons défendre nos valeurs et notre sécurité, nous conduit à une meilleure vision de la mesure et du but de l'engagement international de l'Allemagne. »* (Gauck, 2014.)

© Ifri

La recherche d'une nouvelle orientation en matière de politique étrangère et de sécurité fut conçue comme un processus en trois phases, dont la première surtout a reçu une ample reconnaissance internationale (voir le *New York Times* et la *Handelsblatt*). Le processus ne devait pas suivre la détermination d'intérêts nationaux, mais se fonder sur les perspectives et les évaluations proposées par la communauté internationale. On posa ainsi à 57 experts contributeurs, issus de 26 pays différents, des questions dont la formulation était volontairement directe : « Le cas échéant, qu'est-ce qui ne va pas dans la politique étrangère allemande ? Et dans ce cas, que faudrait-il changer ? » (Steinmeier, 2014a). Les réponses furent publiées sur le page web de la *Review* – <www.review2014.deb> –, ce qui eut pour effet de provoquer le débat. La seconde phase fut également marquée, en toile de fond, par l'effort pour intégrer dans la réflexion les cercles les plus larges. Des responsables de l'Office des affaires étrangères ont ainsi participé à plus de 60 discussions citoyennes, tables rondes, conférences et ateliers de simulations de crise, sur l'ensemble du territoire national, afin d'accompagner la discussion critique sur les thèmes actuels de politique étrangère. Dans la troisième phase – la seule qui ne fut pas rendue publique –, les collaborateurs du service des Affaires étrangères se sont demandé dans quelle mesure les changements survenus sur la scène internationale suggèrent une nouvelle approche de leur action.

Au regard du passé allemand, on comprend bien l'exercice qui consiste à ouvrir largement le processus de reformulation des orientations de politique étrangère et de sécurité allemandes. L'idée d'une politique exprimant l'intérêt national reste non seulement tabou pour la majeure partie de la classe politique allemande, mais recueille aussi un soutien limité dans les discussions entre experts. Depuis 1945, l'Allemagne est étroitement déterminée à percevoir ses intérêts comme étant identiques à ceux de l'Europe, et à comprendre son ancrage dans l'UE et l'OTAN comme les coordonnées essentielles de son action de politique extérieure ou de sécurité. Il est toutefois évident qu'une stratégie convaincante découle aussi nécessairement de ses intérêts nationaux, et cela même si ces derniers restent liés, aussi étroitement que possible, à ceux de l'Europe et de l'OTAN. Le processus de la *Review* apparaît ainsi en grande partie comme une valse-hésitation entre la détermination des intérêts allemands et la réticence à les appeler ou à les comprendre sous leur vrai nom. Il revient par conséquent à l'opinion publique élaborée par les experts internationaux de formuler clairement ce que l'on n'ose pas dire soi-même.

Les attentes évoquées ci-dessus n'ont été que partiellement comblées. Les déclarations des experts internationaux ont désigné à la fois une mission claire et deux champs de tension possibles, que la politique allemande doit donc s'efforcer de résoudre de manière autonome.

© Ifri

« L'Allemagne en Europe et grâce à l'Europe »

« L'Allemagne en Europe et grâce à l'Europe » : ce n'est pas seulement une platitude diplomatique que l'on retrouve fréquemment dans la bouche du ministre des Affaires étrangères, c'est aussi la demande explicite et claire qui ressort de la très grande majorité des contributions. L'Allemagne doit d'abord remplir un rôle plus affirmé de leader. Cette importance accordée à l'Allemagne est en même temps – c'est la seconde mission importante à remplir – rattachée au désir d'un engagement plus marqué dans la politique européenne. La question reste toutefois sans réponse, de savoir si ce désir de « plus d'Allemagne » contient aussi l'acceptation d'une politique allemande exprimant davantage ses propres intérêts, ou bien si elle renvoie seulement à des contributions financières et logistiques plus élevées. Aux yeux de la quasi totalité des contributeurs, l'Allemagne apparaît comme un modèle à suivre avec « une politique étrangère intelligente, réfléchie et consciente de ses responsabilités » (Annan 2014 ; voir aussi Müller, 2014), un « pilier du système multilatéral et un membre exemplaire de la communauté internationale » (Annan, 2014). De la même façon, presque tous les contributeurs expriment leurs regrets et leur incompréhension devant le fait que l'Allemagne se comporte de manière trop hésitante, et sous-estime son potentiel (Chellaney, 2014 ; Shikwati, 2014). Elle apparaît comme une démocratie solide, guidée par un ensemble stable de valeurs (Moridian, 2014), comme une économie forte, à la conscience internationale par ailleurs trop peu développée (Mahbubani, 2014 ; Annan, 2014 ; Arbour, 2014). Les principales critiques concernent une focalisation réduite à ses intérêts, une faible capacité à concevoir et à porter des projets, enfin une préoccupation trop exclusive sur les objectifs économiques, qui conduisent certains à pointer du doigt « l'économisme de la politique étrangère allemande » (Swieboda, 2014).

Les critiques sont formulées de manière particulièrement claire lorsqu'il est question de la politique européenne allemande (Ash, 2014 ; Schwarzer, 2014), qui serait conditionnée par des intérêts de court terme, et manquerait de la volonté de porter des projets stratégiques de plus grande ampleur (Tocci, 2014). Sans une implication plus forte de l'Allemagne comme « force faible » (Sidiropoulos, 2014) ou bien comme « Européen modèle » (Techau, 2014), au moins de concert avec la France, le processus d'intégration

© Ifri

européen devrait perdre en dynamisme, ce qui entraînerait l'Europe à échouer devant ses défis les plus essentiels :

> *« Quelle que soit la manière dont on détermine le centre de l'UE, que ce soit comme axe franco-allemand, comme Triangle de Weimar ou comme interaction entre Berlin, Paris et Londres – aucune de ces formules n'est possible sans la participation de l'Allemagne à la prise de décision dans l'UE. »* (Münkler, 2014.)

Il y a par ailleurs un débat sur la question de savoir si l'Allemagne devrait emprunter son proche chemin, lorsque ses convictions la conduisent à s'écarter de la ligne suivie par ses voisins européens. Alors que Garton Ash, Sir Lawrence Freedman, Charles Grant et Louise Arbour formulent de vives critiques à l'encontre de la décision de l'Allemagne de ne pas participer à la résolution sur la Libye du Conseil de sécurité de l'ONU (Ash, 2014 ; Freedman, 2014 ; Grant, 2014 ; Arbour, 2014), d'autres, comme le chercheur allemand Harald Müller, spécialiste de la paix internationale, et nombre de contributeurs asiatiques (Müller, 2014, contributeurs asiatiques), font l'éloge de la retenue allemande en matière de politique étrangère, ici très explicite.

Le point de vue extérieur de la Chine est favorable à un rôle unifié et plus marqué de l'Europe sur la scène mondiale, l'implication de l'Allemagne comme leader du processus étant jugée indispensable.

> *« L'Allemagne doit avoir le courage de forger un groupe pionnier au sein de l'UE, d'approfondir advantage le processus de l'intégration à l'intérieur et, en attendant, de créer des positions et actions communes sur des questions internationales* […] *La seule approche réaliste serait de permettre à certains pays d'aller de l'avant, le reste pourra ensuite les rejoindre s'il le souhaite.. »* (Zhongping, 2014.)

Parmi les enjeux les plus importants de ce processus, outre la crise financière, on compte la politique chinoise et la politique russe. Si l'Europe ne parvient pas à parler et agir d'une seule voix – sous leadership allemand –, elle sera confrontée au risque de voir ses États membres montés les uns contre les autres par la Chine et la Russie (Grant, 2014 ; Godement, 2014 ; Heilmann, 2014).

On ne peut tout d'abord que se féliciter de l'appréciation portée sur la politique européenne allemande, et du désir d'une présence plus affirmée de l'Allemagne en Europe et grâce à l'Europe. Il ne faudrait toutefois pas se faire trop vite d'illusions, dans la mesure où les questions portant sur les orientations stratégiques fondamentales restent sans réponse. Parmi ces questions figure en premier lieu la pondération à laquelle on doit parvenir entre l'alliance transatlantique d'un côté, l'ouverture de l'Allemagne à d'autres puissances comme l'Inde, la Chine et le Brésil, de l'autre. L'Allemagne doit-elle vraiment toujours suivre les États-Unis sur les questions de politique mondiale ? La reconnaissance du rôle central

© Ifri

que jouent ces derniers pour la paix en Europe implique-t-elle, en cas de doute, que les intérêts propres de l'Allemagne soient mis au second plan par rapport à ceux d'autres puissances ? Est-il opportun pour l'Allemagne de prendre les décisions au cas par cas dans ce domaine, en considérant que le partenariat transatlantique n'est que l'une des dimensions de sa politique étrangère et de sécurité ?

Il n'est pas moins urgent de trouver une réponse à la question des modes d'engagement de l'Allemagne dans le monde. Au cours des cinq dernières décennies, la politique étrangère et de sécurité de l'Allemagne a été gouvernée par le principe de plus grande discrétion. S'il fallait vraiment monter au créneau, c'était seulement si les alliés y montaient aussi, et si les alliés y montaient, c'était en suscitant le moins possible de controverses intérieures sur des sujets comme l'environnement et les droits de l'homme. Est-il toutefois possible de tout concilier ? L'Allemagne peut-elle continuer à se priver d'une position claire sur la question de savoir dans quel monde elle veut vivre, et quels outils elle est prête à utiliser si les autres États ne partagent pas ses conceptions ? Ne devrait-elle pas concevoir une réponse stratégiquement fondée, à la question de savoir si elle est disposée à entrer en guerre pour défendre les droits de l'homme dans d'autres pays ?

© Ifri

Alliance transatlantique versus ouverture aux puissances émergentes

C'est souvent dans le contexte d'un débat sur le leadership des États-Unis qu'est abordée la question de la relation entre l'alliance transatlantique, et l'ouverture à ce que l'on appelle les puissances émergentes. Les voix sont nombreuses pour réclamer de l'Allemagne une présence plus affirmée et un profil plus indépendant en matière de politique étrangère. Mahbubani attribue même à l'UE le rôle de « multilatéraliser l'Amérique » et « d'européaniser la Russie » (Mahbubani, 2014). Kofi Annan voit dans l'Allemagne et l'Europe une avant-garde en matière de politique climatique mondiale, bientôt capable de s'imposer face aux États-Unis à la condition de parler d'une seule voix. L'Allemagne apparaît comme un intermédiaire potentiel entre le Nord industriel et les « pays émergents du Sud » ; elle compterait de nombreux points communs avec des pays comme l'Inde, le Brésil, le Japon, l'Afrique du Sud et le Nigeria (Adebajo & Virk, 2014). La politique russe de l'Allemagne ne devrait pas se limiter au conflit en Crimée mais :

> *« s'insérer dans une stratégie eurasiatique beaucoup plus large, qui inclurait également des pays comme la Chine et l'Inde, et des acteurs eurasiatiques importants comme la Turquie et l'Iran »* (Trenin, 2014 ; voir aussi Godement, 2014).

À l'encontre de l'arrimage systématique de l'Allemagne aux États-Unis, des experts de la paix internationale comme Harald Müller soutiennent qu'en matière de politique étrangère, « la retenue constitue un bon principe directeur », et qu'il aurait permis d'éviter bien des déboires dans le passé. Sur le long terme, il s'avère que l'Allemagne a eu raison de ne participer ni à la seconde guerre en Irak, ni à la résolution sur la Libye du Conseil de sécurité de l'ONU (Müller, 2014).

D'un autre côté pourtant, des voix s'élèvent pour mettre en garde explicitement contre une remise en question de l'alliance transatlantique et une surestimation des divergences de vues concernant la NSA ou la politique israélienne (Krause, 2014). L'ancrage à l'Ouest apparaît aux yeux de nombreux contributeurs comme « la question centrale à poser sur le destin politique et stratégique de l'Europe », comme devrait le montrer clairement la hausse des contributions militaires dans le cadre de l'OTAN. On

© Ifri

oppose une fin de non-recevoir à tous les « rêves de neutralité et d'équidistance » (Techau, 2014). « The US, working through NATO, is the principal cause of peace in Europe, not the EU » (Mearsheimer, 2014). Semblablement, l'alliance avec les USA apparaît à Wolffsohn comme une véritable question existentielle : « sans les USA, pas d'OTAN, pas de sécurité » (Wolffsohn, 2014). On appelle aussi l'Allemagne, dans ce contexte, à apporter un soutien clair au TTIP, le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (Ash, 2014 ; Kerber, 2014). Il apparaît nécessaire de déterminer encore plus clairement à l'avenir quels sont les États avec lesquels l'Allemagne envisage de nouer des « partenariats stratégiques », et où se situent les vraies « communautés d'intérêt » (Stein & Tempel, 2014). Étant donné que les partenariats stratégiques ne se concluent que sur le long terme, ils devraient rester limités à des pays comme les USA et les États-membres de l'UE, dont le système de valeurs est comparable. On peut en revanche élargir bien davantage les « communautés d'intérêt », tout en se limitant à la mise en œuvre de politiques déterminées, comme la lutte contre le réchauffement climatique et le développement des relations commerciales.

Le désaccord des experts internationaux sur la position que doit avoir l'Allemagne, entre lien transatlantique et reste du monde, se retrouve également au sein de l'opinion publique allemande au sens large, et des partis politiques allemands. Là encore, on trouve des représentants de la première position, tout comme des représentants de la seconde. L'ouverture des débats a ainsi donné lieu, dans le meilleur des cas, à une image d'ensemble fragmentée. Pour le dire autrement, la balle est de nouveau dans le camp de la politique, que l'on somme de dire quels sont les intérêts allemands, et de faire des propositions pour transcrire ceux-ci de manière adéquate dans le champ de tensions décrit plus haut.

© Ifri

Responsabilité devant la société civile ou la politique mondiale ?

L'opinion des experts en politique étrangère est beaucoup plus concordante sur la question de savoir quelle doit être la mesure de l'engagement de l'Allemagne dans le monde. La position selon laquelle l'Allemagne devrait s'engager davantage et contribuer ainsi à la résolution de nombreux conflits est ainsi partagée sans exception. Le travail accompli sur le passé nazi, la réconciliation avec la France, ancien ennemi héréditaire, la dynamique de l'intégration européenne, constituent un modèle de réussite dont les autres pays et régions du monde peuvent tirer profit. L'Allemagne devrait relever sa participation à l'aide au développement à 0,7 % du PIB et se concentrer sur ce type de domaines, où son expérience historique ne fait aucun doute. De la même façon, on réclame davantage d'implication auprès de la Cour Internationale de Justice et dans la réforme du Conseil de sécurité de l'ONU. La « triade fondatrice de l'État de droit » – la police, la justice et l'exécution des peines – pourrait devenir la marque distinctive de l'Allemagne dans la gestion des conflits internationaux (Wieland-Karimi, 2014 ; voir aussi Arbour, 2014). Aussi devrait-elle apporter son soutien à la Force Africaine en Attente (African Standby Force, ASF) placée sous le commandement général des Nations Unies (Adebajo & Virk, 2014 ; Annan, 2014), et appuyer la « responsabilité de protéger » comme principe directeur (Annan, 2014 ; Tocci, 2014), enfin mettre au service de la politique climatique mondiale son haut niveau de savoir-faire en matière d'énergies renouvelables, afin de pouvoir obtenir au niveau politique la conclusion rapide et la transposition d'objectifs climatiques ambitieux. Il faudrait toutefois que l'Allemagne commence par faire de ses propres obligations internationales pour le climat, mais aussi des mesures anti-corruption, des objectifs de sa politique intérieure.

La stabilisation du voisinage européen apparaît comme une tâche primordiale. Tandis que la crise en Crimée et les relations avec la Russie sont abordées dans le cadre classique des conflits internationaux (voir en particulier Mearsheimer, 2014) et donnent par conséquent lieu à des réponses très diverses, qui vont jusqu'à la relance du processus d'élargissement européen (Tocci, 2014 ; Keyman, 2014), la question de la stabilisation du Sud apparaît systématiquement liée au renforcement de l'engagement économique de l'Allemagne, et à l'ouverture des marchés européens aux marchandises et aux personnes (Shikwati, 2014 ; Siridopoulos, 2014). On exige la suppression des taxes d'entrée pour les

© Ifri

productions agricoles (Adebajo & Virk, 2014), tout comme le soutien aux « piliers sous-régionaux » comme le Nigeria, l'Afrique du Sud et l'Algérie. L'Allemagne devrait réduire sa dépendance au gaz russe par des importations accrues de gaz en provenance de l'Algérie et du Nigeria, et de manière très générale, encourager une « politique de stabilisation préventive dans la zone périphérique européenne » (Münkler, 2014 ; également Stein & Tempel, 2014) afin de lutter contre l'afflux de réfugiés, la misère économique et le désespoir. Dans tous ces domaines, l'Allemagne peut compter sur une autorité morale reconnue, sur laquelle la politique intérieure fait trop souvent silence et ne la met pas non plus en relation avec son poids économique.

Contrairement aux avis concordants des experts de politique étrangère, l'opinion publique allemande veut une action de l'Allemagne beaucoup plus retenue dans le monde. Selon une étude conduite en 2014 par la Fondation Körber, 37 % seulement des Allemands se prononcent en faveur d'un rôle plus actif de l'Allemagne dans le monde, 60 % défendant l'idée que l'Allemagne devrait « continuer à faire preuve de retenue ». Le refus d'un engagement accru n'est pas déterminé par l'appartenance à tel ou tel parti, mais parcourt l'ensemble de l'échiquier politique. Les domaines d'action jugés importants en matière de politique étrangère sont d'abord « l'aide humanitaire » et les « négociations diplomatiques », alors que l'accueil des réfugiés ne recueille le soutien que de la moitié des sondés. L'engagement militaire et la livraison d'armes, même aux pays alliés, ne sont approuvés que par 13 % des personnes interrogées. Dans l'ensemble, la contradiction est flagrante entre les conceptions formulées par les experts et les exigences de l'opinion publique allemande. Là encore, on attend plus que jamais de la politique qu'elle remplisse un rôle de formation de l'opinion, et ne recule pas devant la discussion sur les sujets de controverse.

© Ifri

L'Allemagne a besoin d'une stratégie

Le débat sur la politique étrangère et de sécurité de l'Allemagne ne fait que commencer. La *Review*, qui ne l'a certainement pas clôturé, représente l'un des moments qui jalonnent un long processus par lequel l'Allemagne s'émancipe du rôle qui est le sien depuis la fin de la guerre, celui de partenaire junior de la France en Europe et de partenaire junior des États-Unis dans le monde. La *Review* n'apporte elle-même qu'une réponse limitée à la question de savoir dans quelle direction, et jusqu'où, doivent aller ces nouveaux développements. En définitive, les experts internationaux, la classe politique et l'opinion publique allemande s'accordent uniquement sur le fait que l'Allemagne devrait s'engager davantage en Europe. Dès que l'on pose la question des moyens et des ressources à employer à cette fin, les divergences se font jour. Alors que les experts internationaux attendent finalement de l'Allemagne des engagements financiers plus élevés, l'opinion publique - dans laquelle on inclura le Bundestag et la Cour constitutionnelle –, se montre déjà récalcitrante. Les avis divergent encore davantage, lorsque l'on aborde la question de la pondération entre d'un côté la coopération transatlantique, de l'autre l'orientation vers le reste du monde. Enfin, lorsqu'il est question du juste rôle que l'Allemagne peut et doit jouer dans le monde, les experts internationaux et l'opinion publique allemande ne s'accordent vraiment plus du tout.

Dans toutes ces questions, c'est une direction politique que l'on demande. Il ne convient pas, et il n'est pas admissible, que la politique se cache derrière des auditions publiques, des sondages ou des consultations d'experts : elle doit prendre position et avoir le courage de décider. Il faut désigner les valeurs éthiques fondamentales d'une politique étrangère et de sécurité, pour pouvoir en déduire des lignes d'action directrices. Par ailleurs, la coopération transatlantique, l'unification européenne et la collaboration avec le reste du monde ne peuvent donner lieu à des professions de foi séparées, mais doivent être considérés sous l'angle unifié de la poursuite d'une position éthique de fond. C'est seulement à cette condition que ces différents éléments auront du sens, et que les conflits susceptibles de voir le jour entre les différentes politiques pourront être résolus de manière cohérente. Les décisions comme celle de ne pas intervenir en Libye aux côtés des Alliés tombent sous le feu de la critique lorsqu'elles sont prises dans une sorte de vide stratégique, sans être politiquement liées entre elles. À l'inverse,

© Ifri

lorsque ces décisions sont fondées sur une stratégie de politique étrangère et de sécurité éthiquement fondée, et internationalement responsable, elles deviennent compréhensibles et cohérentes aux yeux de nos partenaires. C'est aussi le cas pour les moyens financiers dont la stabilisation de la zone euro a besoin. En l'état actuel des choses, on ne peut justifier objectivement leur opportunité et leur montant éventuel. Dans le cadre d'une politique étrangère et de sécurité d'ensemble, ou encore d'une politique européenne dont la stratégie aurait été explicitement formulée, les décisions relatives à ces différents domaines peuvent être mieux fondées, et par conséquent mieux acceptées. La politique étrangère et de sécurité allemande doit ainsi, dans son propre intérêt, surmonter son abstinence en matière de stratégie, prendre des positions claires et par là, ouvrir une discussion dont la pertinence politique s'affirme progressivement sur la question du rôle de l'Allemagne en Europe et dans le monde. La *Review 2014* vaut à cet égard seulement comme un premier pas dans la bonne direction.

Au cœur de cette prise de position, on devrait trouver les droits de l'homme et la démocratie. L'expérience nous apprend en effet que les démocraties ne se font pas la guerre. Le respect des droits de l'homme par l'État et l'insertion dans la communauté internationale sont deux conditions indispensables à la vie démocratique. L'Allemagne doit en faire ses engagements premiers en Europe et dans le monde. De ce point de vue, l'intégration européenne et la coopération transatlantique apparaissent essentielles. L'Allemagne doit participer activement au développement des structures institutionnelles concernées dans les deux cas, afin de renforcer les principes d'organisation supranationaux et la coopération entre les démocraties. De la même façon, il est crucial pour l'Allemagne que son action serve l'amélioration des conditions générales de la démocratie dans le monde. L'OTAN ne doit pas apparaître seulement comme une muraille défensive érigée contre la Russie, mais comme le noyau d'une alliance entre les démocraties. Parmi les missions de l'OTAN, on mentionnera le développement des conditions favorables à la démocratie dans le monde, l'aide à l'affirmation des droits de l'homme et à la capacité de déterminer clairement les situations où ils sont menacés. L'occasion est actuellement favorable pour la politique étrangère et de sécurité allemande de s'exprimer sur ces questions centrales en dépassant l'action politique au jour le jour. L'Union européenne va reformuler sa stratégie de sécurité, tandis que la politique étrangère et de sécurité de l'Allemagne doit faire l'objet d'un livre blanc.

© Ifri

Références bibliographiques

A. Adebajo, K. Virk, *Peace through regional integration and multilateralism,* 2014, <www.review2014.de/en/external-view/article/frieden-durch-regionale-integration-und-multilateralismus.html> (consulté le 17 mars 2015).

H. Anheier, « In der Ruhe liegt seine Kraft », *Handelsblatt*, 12.12.2014, S. 60-61.

K. Annan, *Globalisation – Germany's Moment*, 2014, <www.review2014.de/en/external-view/show/article/globalisierung-eine-chance-fuer-deutschland.html> (consulté le 17 mars 2015).

L. Arbour, *The European neighbourhood in turmoil*, 2014, <www.review2014.de/en/external-view/article/the-european-neighbourhood-in-turmoil.html> (consulté le 17 mars 2015).

G. Ash, *The Federal Republic's chief challenge: Making the EU work! In the world of giants, Germany is a dwarf*, 2014, <www.review2014.de/en/pdf/external-view/show/article/the-federal-republics-chief-challenge-making-the-eu-work.html> (consulté le 17 mars 2015).

C. Bertram, *Contribution to the panel discussion with Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier at the closing event of Review 2014 – A Fresh Look at German Foreign Policy*, 15 février 2015.

B. Chellaney, *The Upheaval of the International Order. Strenghts and weaknesses of German foreign policy,* 2014, <www.review2014.de/en/pdf/external-view/show/article/die-internationale-ordnung-im-umbruch.html> (consulté le 17 mars 2015).

P. Flor, *Eine Stadt lebt Friedenspolitik – Review 2014 in Osnabrück. Diskussion mit UN-Abteilungsleiterin Patricia Flor*, 2014, <www.review2014.de/en/blog/article/eine-stadt-lebt-friedenspolitik-review-2014-in-osnabrueck.html> (consulté le 17 mars 2015).

Sir L. Freedman, *Germany's soft-power model was successful for long. No more*, 2014, <www.review2014.de/en/external-view/article/germanys-soft-power-model-was-successful-for-long-no-more-1.html> (consulté le 17 mars 2015).

J. Gauck, *Speech to open 50th Munich Security Conference in Munich on 31 January 2014,* <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/EN/JoachimGauck/Reden/2014/140131-Munich-Security-Conference.html> (consulté le 31 janvier 2014).

© Ifri

F. Godement, *A strong European China policy is best for Germany*, 2014, <www.review2014.de/en/external-view/show/article/gut-fuer-deutschland-eine-starke-europaeische-china-politik.html> (consulté le 17 mars 2015).

C. Grant, *A shirker: weak in strategy and too commercially-driven! Three constraints on German foreign policy*, 2014, <www.review2014.de/en/external-view/show/article/a-shirker-weak-in-strategy-and-too-commercially-driven.html> (consulté le 31 août 2014).

C. Grimm, « Deutsche für Schweizer Modell in der Außenpolitik », *The Wall Street Journal*, 20.05.2014, <www.wsj.de/nachrichten/SB10001424052702304198504579573323299929660> (consulté le 17 mars 2015).

S. Heilmann, *Germany's China policy leading in Europe*, 2014, <www.review2014.de/en/external-view/show/article/deutsche-chinapolitik-in-europa-fuehrend.html> (consulté le 17 mars 2015).

J. Janning, *Germany's Foreign Ministry reinvents itself*, 2015, <www.ecfr.eu/article/commentary_germanys_foreign_ministry_reinvents_itself311411> (consulté le 18 mars 2015).

M. Kerber, *A foreign policy framework for the German economy*, 2014, <www.review2014.de/en/external-view/article/a-foreign-policy-framework-for-the-german-economy.html> (consulté le 17 mars 2015).

F. Keyman, *Interview with Fuat Keyman*, 2014, <www.review2014.de/en/media-center/show/article/interview-mit-fuat-keyman.html> (consulté le 17 mars 2015).

Körber-Stiftung, *Involvement or restraint? Findings of a representative survey conducted by TNS Infratest Policy Research on German attitudes to foreign policy*. Berlin, 2014.

J. Krause, *Defending the European order*, 2014, <www.review2014.de/en/external-view/article/die-europaeische-ordnung-verteidigen.html> (consulté le 17 mars 2015).

M.S. Loaeza, *Germany's Latin America policy: a success of soft power*, 2014, <www.review2014.de/en/external-view/show/article/promoting-democracy-in-latin-america/pages/2.html> (consulté le 17 mars 2015).

K. Mahbubani, *Germany's destiny: lead Europe to lead the world. New partnerships are needed*, 2014, <www.review2014.de/en/external-view/show/article/deutschlands-bestimmung-europa-fuehren-um-die-welt-zu-fuehren.html> (consulté le 17 mars 2015).

J. Mearsheimer, *Three musts for Germany*, 2014, <www.review2014.de/en/external-view/article/three-musts-for-germany-1.html> (consulté le 17 mars 2015).

© Ifri

D. Moradian, *Germany: An Unsure Power in Conflicts*, 2014, <www.review2014.de/en/external-view/show/article/germany-an-unsure-power-in-conflicts.html> (consulté le 17 mars 2015).

H. Müller, *Germany takes on responsibility*, 2014, <www.review2014.de/en/external-view/show/article/deutschland-uebernimmt-verantwortung.html> (consulté le 17 mars 2015).

H. Müller, « Fiasko für die Abrüstung », *Frankfurter Rundschau*, 03.03.2015, S. 10.

H. Münkler, *Interests are the priority!*, 2014, <www.review2014.de/en/external-view/show/article/translate-to-en-die-gefaehrliche-kluft-zwischen-schein-und-tun.html> (consulté le 31 août 2014).

V. Perthes, *Be better prepared!*, 2014, <www.review2014.de/en/external-view/show/article/fuehren-setzt-vertrauen-voraus/pages/4.html> (consulté le 17 mars 2015).

J. Riecker, « Friedliebende Deutsche. Umfrage zur Außenpolitik », *Neue Zürcher Zeitung*, 21.05.2014, <www.nzz.ch/aktuell/startseite/friedliebende-deutsche-1.18306518> (consulté le 17 mars 2015).

M. Sattar, « Der deutsche Graben. Steinmeier und die neue Außenpolitik », *Frankfurter Allgemeine*, 21.05.2014, <www.faz.net/aktuell/politik/inland/steinmeier-und-die-neue-aussenpolitik-der-deutsche-graben-12948699.html> (consulté le 17 mars 2015).

D. Schwarzer, *A multi-speed Europe and a more robust Euro*, 2014, <www.review2014.de/en/external-view/show/article/a-multi-speed-europe-and-a-more-robust-euro.html> (consulté le 17 mars 2015).

J. Shikwati, *The new Africa demands a new German policy approach*, 2014, <www.review2014.de/en/external-view/article/das-neue-afrika-fordert-eine-neue-deutsche-politik-1.html> (consulté le 17 mars 2015).

E. Sidiropoulos, *Germany's Africa policy is ambivalent*, 2014, <www.review2014.de/en/external-view/article/germanys-africa-policy-is-ambivalent.html> (consulté le 17 mars 2015).

A. Smale, « Germany's Foreign Minister, a Man in the Middle », *The New York Times*, 2014, <www.nytimes.com/2014/11/20/world/europe/frank-walter-steinmeier-germanys-foreign-minister-a-man-in-the-middle.html> (consulté le 30 mars 2015).

S. Stein, S. Tempel, *Engage more in strategic partnerships*, 2014, <www.review2014.de/en/external-view/article/globalisierung-gestalten.html> (consulté le 17 mars 2015).

F.-W. Steinmeier, *Speech by Dr Frank-Walter Steinmeier, Federal Minister for Foreign Affairs, at the handover ceremony on 17 December 2013*, <www.auswaertiges-

© Ifri

amt.de/EN/Infoservice/Presse/Reden/2013/131217-BM_Antrittsrede.html> (consulté le 31 août 2014).

F.-W. Steinmeier, *Speech by Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier at the opening of the conference* « Review 2014 – A Fresh Look at German Foreign Policy », *in Berlin on 20 May 2014*, <www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Reden/2014/140520-BM_Review2014.html> (consulté le 31 août 2014).

F.-W. Steinmeier, *Speech by Foreign Minister Frank Walter Steinmeier at the 50 th Munich Security Conference on 01 February 2014*, <www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Reden/2014/140201-BM_M%C3%BCSiKo.html> (consulté le 31 août 2014).

F.-W. Steinmeier, *Speech by Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier at the closing event of* « Review 2014 – A Fresh Look at German Foreign Policy » *on 15 February 2015*, <www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Reden/2015/150225-BM_Review_Abschlussveranstaltung.html> (consulté le 17 mars 2015).

Stiftung Wissenschaft und Politik, German Marshall Fund of the United States. *New Power. New Responsibility. Elements of a German foreign and security policy for a changing word*, 2013, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/GermanForeignSecurityPolicy_SWP_GMF_2013.pdf> (consulté le 31 août 2014).

P. Swieboda, *Beyond defence of the status quo!*, 2014, <www.review2014.de/en/external-view/article/beyond-defence-of-the-status-quo.html> (consulté le 17 mars 2015).

J. Techau, *Europe and the Western Alliance come first!*, 2014, <www.review2014.de/en/external-view/show/article/europe-and-the-western-alliance-come-first.html> (consulté le 17 mars 2015).

J. Techau, *The Steinmeier Review of German Foreign Policy*, 2015, <carnegieeurope.eu/strategiceurope/?fa=59422> (consulté le 24 mars 2015).

N. Tocci, *Engage Rising Powers - for Democracy, Human Rights and Rule of Law*, 2014, <www.review2014.de/en/external-view/article/einbinden-aufstrebender-maechte-fuer-demokratie-menschenrechte-und-rechtstaatlichkeit.html> (consulté le 17 mars 2015).

D. Trenin, *Germany's Need for a Global Role, and how to Embrace it*, 2014, <www.review2014.de/en/pdf/external-view/show/article/germanys-need-for-a-global-role-and-how-to-embrace-it.html> (consulté le 17 mars 2015).

A. Wieland-Karimi, *Enhanced German engagement in multilateral peace operations*, 2014, <www.review2014.de/en/external-

© Ifri

view/article/enhanced-german-engagement-in-multilateral-peace-operations.html> (consulté le 17 mars 2015).

M. Wolffsohn, *Popular but Without Map or Compass*, 2014, <www.review2014.de/en/external-view/show/article/in-der-welt-beliebt-aber-ohne-karte-und-kurs.html> (consulté le 17 mars 2015).

Xinhua, *Majority of Germans against greater German involvement in foreign affairs: poll*, 20.05.2014, <http://news.xinhuanet.com/english/world/2014-05/20/c_126525866.html> (consulté le 17 mars 2015).

F. Zhongping, *Interview with Prof. Feng Zhongping*, 2014, <www.review2014.de/en/media-center/show/article/interview-mit-feng-zhongping.html> (consulté le 17 mars 2015).

© Ifri

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « Notes du Cerfa » sont des textes concis, à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des « Visions franco-allemandes », les « Notes du Cerfa » sont accessibles sur le site Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Dernières publications du Cerfa

F. Umbach, « La transition énergétique allemande à la croisée des chemins : pressions mondiales ou îlot énergétique vert », *Note du Cerfa*, n° 122, mai 2015, disponible sur : <www.ifri.org/fr/publications/enotes/notes-cerfa/transition-energetique-allemande-croisee-chemins-pressions-mondiales>.

M. Engler, Martin Weinmann, « L'immigration européenne en Allemagne : tendances actuelles », *Note du Cerfa*, n° 121, mars 2015, disponible sur : <www.ifri.org/fr/publications/enotes/notes-cerfa/limmigration-europeenne-allemagne-tendances-actuelles>.

H. Adomeit, « Les relations germano-russes : entre changement de paradigme et maintien du *statu quo* », *Note du Cerfa*, n° 120, février 2015, disponible sur : <www.ifri.org/fr/publications/enotes/notes-cerfa/relations-germano-russes-entre-changement-de-paradigme-maintien>.

P. Kauffmann, Henrik Uterwedde, « Quel *policy mix* de sortie de crise pour la zone euro ? Vers de nouvelles convergences franco-allemandes », *Vision franco-allemande*, n° 25, janvier 2015, disponible sur : <www.ifri.org/fr/publications/enotes/visions-franco-allemandes/policy-mix-de-sortie-de-crise-zone-euro-vers-de>.

T. Koepf, « L'Allemagne à la recherche d'une stratégie de politique africaine », *Note du Cerfa*, n° 119, janvier 2015, disponible sur : <www.ifri.org/fr/publications/enotes/notes-cerfa/lallemagne-recherche-dune-strategie-de-politique-africaine>.

© Ifri

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991 et il est responsable de la publication des « Notes du Cerfa » et des « Visions franco-allemandes ». Barbara Kunz est chercheur. Nele Wissmann est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ». Lea Metke est chargée de projets au sein du Cerfa.

© Ifri