

Europe

# POLITIQUE ÉTRANGÈRE : L'ALLEMAGNE ET LA FRANCE AFFIRMENT LEURS AMBITIONS STRATÉGIQUES

Ernst Stetter

07/09/2020

**Retrait des États-Unis, retour de la Russie, ambitions de la Turquie, émergence de la Chine : tout comme ses alliés démocratiques, l'Allemagne est confrontée à un monde qui change sous la pression d'acteurs nationalistes et autoritaires. Longtemps réticente à assumer le statut diplomatique que lui confère sa puissance économique, Berlin semble désormais déterminée à préserver ses intérêts stratégiques et à faire entendre ses valeurs libérales sur la scène internationale. Conseiller spécial du président de la Fondation Jean-Jaurès pour l'Europe, Ernst Stetter analyse les enjeux et les objectifs de ce tournant dans la politique étrangère allemande, désormais étroitement liée à celle de la France.**

Sur la scène européenne et internationale, les derniers mois ont donné lieu à l'apparition d'une nouvelle réalité que l'on espère durable : la convergence franco-allemande sur la politique étrangère et de sécurité.

Un exemple en a récemment été donné le 20 août 2020, à l'occasion de la visite d'Angela Merkel au Fort de Brégançon, où Emmanuel Macron l'avait invitée pour tenter de faire avancer ensemble les dossiers internationaux les plus urgents du moment, des manifestations en Biélorussie au coup d'État au Mali, sans oublier la montée des tensions en Méditerranée entre la Grèce et la Turquie.

À l'issue de leur rencontre, les deux dirigeants ont proclamé leur volonté commune de construire une Europe unie et forte. Sur le fond des dossiers, ils ont affiché une entente spectaculaire, notamment au sujet de la répression violente du mouvement démocratique en Biélorusse, ainsi que sur l'empoisonnement d'Alexeï Navalny, l'opposant de Vladimir Poutine le plus populaire de Russie.

Théoriquement, la chancelière devrait acter l'engagement allemand dans les affaires internationales aux côtés du haut responsable européen pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Josep Borrell. Mais en réalité, il y a déjà longtemps que l'Allemagne considère que, pour atteindre ses objectifs de politique étrangère et de sécurité, il est plus important d'avoir le soutien

de Paris que celui du haut représentant de l'Union européenne (UE).

## **S'aligner sur la France avant de penser à l'Union européenne**

Les causes de cette approche sont multiples. Le monde tel qu'il va actuellement ne tend pas vers plus de démocratie et de libéralisme. Loin de progresser, l'État de droit recule. Dans le monde de Poutine, Trump, Erdogan, Xi Jinping, Modi et Bolsonaro, les valeurs cardinales héritées du XX<sup>e</sup> siècle que sont la tolérance et la résolution pacifique des conflits font désormais passer leurs défenseurs pour de doux rêveurs. Dans ce contexte, l'Allemagne ne peut plus se contenter d'analyser le monde en adoptant de simples postures morales.

Si elle veut stabiliser sa compétitivité commerciale internationale, maintenir son poids politique au sein de l'UE, renforcer ses relations avec l'alliance transatlantique et s'immuniser contre le populisme et l'illibéralisme, la plus grande économie de l'Union européenne doit définir une stratégie tangible.

L'Allemagne ne peut s'épanouir en tant que puissance économique que si l'Europe est là pour assurer sa sécurité. Réciproquement, l'Europe a besoin de l'Allemagne pour régler les problèmes majeurs de notre temps : le changement climatique, le progrès des nouvelles technologies, la réforme d'une globalisation dont les vulnérabilités ont été dramatiquement exposées par la crise du coronavirus, la lutte contre le terrorisme, la reprise du processus de paix au Moyen-Orient, le pouvoir de nuisance de la Russie et l'émergence de la Chine.

## **Les priorités allemandes en matière de défense et de sécurité**

Pour l'Allemagne, la priorité principale reste donc d'assurer sa sécurité et le maintien de la paix en Europe. Mais le concept de politique de sécurité peut rapidement devenir un terme abstrait pour une nation qui demeure entourée d'amis.

Mais même une grande puissance économique comme l'Allemagne doit comprendre que son statut est précaire. Dans le monde d'aujourd'hui, quelques mercenaires peuvent changer l'équilibre du pouvoir dans un pays comme la Libye et, du jour au lendemain, bouleverser la sécurité et la stabilité du continent européen. En 2002, l'ancien ministre allemand de la Défense Peter Struck expliquait déjà que la sécurité allemande se jouait dans les montagnes afghanes de l'**Hindou-Kouch**.

Les crises des dernières années ont eu des causes, des natures et des conséquences variées. Mais elles ont toutes en commun d'impliquer des acteurs qui contestent l'ordre établi : le système

international libéral créé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, codifié dans la charte des Nations unies et protégé depuis lors par l'OTAN et le partenariat transatlantique.

Les régimes nationalistes, les leaders autoritaires et les acteurs non-étatiques fanatisés combattent avec une audace et une détermination croissantes cet ordre international. Certes, aucun n'est encore en mesure de créer des structures de remplacement ou de proposer une alternative au modèle d'économie de marché démocratique. Mais ces acteurs ambitieux perçoivent la faiblesse actuelle de l'Occident et savent jouer avec les atouts et les moyens à leur disposition pour faire reculer partout où ils le peuvent la liberté et l'État de droit.

Ce qui menace la politique de sécurité européenne, c'est donc moins une éventuelle défaite militaire spectaculaire que l'actuelle dissolution progressive d'un ordre libéral fiable. Car partout où la loi et la liberté reculent, l'Allemagne et ses alliés subissent une défaite stratégique. D'abord parce qu'il est de leur responsabilité morale de défendre les êtres humains privés de liberté, mais aussi parce que sans démocratie, sans économie de marché ni État de droit, la violence et la corruption s'installent, et il devient alors extrêmement compliqué pour une nation commerçante comme l'Allemagne de prospérer.

## La notion de responsabilité (« Verantwortung »)

La notion sur laquelle est fondée la stratégie du gouvernement fédéral allemand tient en un mot : la responsabilité («**Verantwortung**»). Il désigne à la fois une capacité à agir et l'objectif de le faire de façon responsable. Cette responsabilité s'entend au niveau national, pour assurer la sécurité des citoyens allemands, mais aussi à l'international. Cette responsabilité internationale s'exprime au travers de contributions à la prévention puis à la gestion des crises extérieures, ce qui permet à l'Allemagne de remplir les obligations qui sont les siennes en tant que membre de l'Union européenne, de l'OTAN et des Nations unies.

Mais depuis plusieurs années, la question d'une prise de responsabilité internationale de Berlin au-delà d'une simple participation financière aux opérations militaires de ses alliés se pose avec de plus en plus d'insistance. Cette demande se traduit notamment par l'insistance de Donald Trump, qui menace régulièrement de rompre la garantie d'assistance militaire américaine si l'Allemagne ne remplissait pas son engagement à porter son budget de la défense à 2% de son PIB.

Au-delà des intimidations de Donald Trump, il est évident que l'Allemagne doit effectivement assumer plus de responsabilités internationales sur les questions diplomatiques et militaires. Ce débat avait d'ailleurs été lancé dès 2014 à l'occasion de la Conférence de sécurité de Munich. Mais

plus de responsabilités ne veut pas simplement dire une augmentation des crédits alloués au ministère de la Défense. Dans les conflits modernes, les moyens engagés dans la prévention des crises et la reconstruction économique des régions dévastées par un conflit armé comptent au moins autant qu'un engagement militaire.

## Les relations transatlantiques et la présidence de Donald Trump

Si l'Allemagne décide de finalement s'engager davantage aux côtés de la France sur la scène internationale, il lui faudra d'abord tirer les leçons d'une présidence de Donald Trump marquée en politique étrangère par les menaces de guerres commerciales, l'incompréhension totale du sens des relations transatlantiques et le mépris absolu du système onusien. À cela, il faut encore ajouter la faillite complète de la superpuissance américaine sur la question du coronavirus, et le triste spectacle de la violente répression policière contre le mouvement anti-raciste Black Lives Matter. Le constat est douloureux, mais inévitable : l'époque où l'Amérique libérale et ouverte des Kennedy, des Clinton et des Obama fascinait et rassurait l'imaginaire européen est derrière nous.

Washington est aujourd'hui isolée, et les relations entre l'Europe et l'Amérique sont en train de s'éroder. Signe du malaise grandissant, Angela Merkel a même refusé de se rendre aux États-Unis **en septembre pour le sommet de G7**, officiellement pour cause d'épidémie de coronavirus. Mais la détérioration de la relation entre l'UE et les États-Unis n'est pas entièrement imputable à Donald Trump, et malgré l'espoir d'un retour à la normale qu'il incarne et suscite, même l'élection de Joe Biden en novembre prochain ne suffira pas à la rétablir complètement. Plutôt que d'espérer un retour du partenariat transatlantique au *statu quo ante*, les États-Unis et l'Europe doivent désormais investir ensemble pour construire une nouvelle relation rééquilibrée. Au préalable, il faudra que la France et l'Allemagne se mettent d'accord pour réaffirmer le poids stratégique de l'Europe dans le monde. Après le Brexit et le départ de la seule autre puissance nucléaire et militaire de l'Union européenne, les ambitions stratégiques européennes reposent en effet sur ces deux pays.

Cette idée d'une Europe-puissance qui serait capable d'assurer elle-même sa sécurité et d'aider l'OTAN à garantir la stabilité occidentale n'est pas neuve. Mais force est de constater que jusqu'à présent l'UE n'a malheureusement jamais été en mesure d'agir sur la scène internationale de façon unie, responsable et forte.

Face au retrait américain et à l'échec européen, les ministres des Affaires étrangères allemand et français ont donné un premier signe de leur nouvelle ambition en lançant le 12 avril 2019 **l'alliance pour le multilatéralisme**. Rejoint depuis par 80 pays, ce groupe n'a pas vocation à former une

nouvelle organisation mais à faire le lien entre tous ceux qui veulent mettre leurs forces en commun sur la scène internationale pour travailler à contre-courant des slogans faciles de « l'Amérique d'abord » ou de « la Russie d'abord ». La diplomatie étant affaire de patience, il ne faut pas s'attendre à observer rapidement des effets positifs et tangibles, mais à moyen et long terme des progrès pourraient apparaître à l'horizon.

Au-delà de ces promesses pour l'avenir, l'alliance franco-allemande sur la scène internationale se concrétise déjà sur certains sujets brûlants. Le 20 août 2020, les États-Unis ont en effet adressé une lettre au Conseil de sécurité des Nations unies pour lui demander d'enclencher le mécanisme de « **snapback** », qui permet à un des signataires de l'accord sur le nucléaire iranien, le Plan d'action global commun (JCPoA), d'obtenir le rétablissement des sanctions multilatérales contre l'Iran qui avaient été levées en 2015. Pour éviter un tel retour en arrière, Paris et Berlin, avec l'appui de Londres (« les E3 »), ont fait front commun : ils ont fait savoir aux États-Unis qu'en se retirant de l'accord sur le nucléaire iranien en mai 2018, ils avaient perdu le droit de réclamer l'enclenchement du « snapback ». Ce faisant, la France et l'Allemagne ont démontré qu'elles étaient déterminées à préserver les processus et les institutions qui constituent les fondements du multilatéralisme.

L'Europe ne peut pas revendiquer le costume d'une puissance globale indépendante tout en continuant de compter sur les États-Unis pour assurer sa sécurité, notamment à l'est de ses frontières. Mais si elle veut s'émanciper de la protection et de la tutelle américaines, l'Europe sera rapidement confrontée à la question majeure des relations internationales du XXI<sup>e</sup> siècle : l'émergence économique, diplomatique et militaire d'une Chine devenue un rival systémique. Affranchie des États-Unis, il n'est pour autant pas question pour l'UE de s'associer au plus grand État totalitaire de la planète, et ce malgré la dépendance économique croissante vis-à-vis de Beijing.

En un mot, il faut trouver le juste équilibre. Pour l'Europe, l'enjeu est donc double : il faut construire une puissance économique, politique et militaire à la fois assez solide pour se passer de l'aide américaine, et assez performante pour prouver aux yeux du monde que, face au régime autoritaire et nationaliste chinois, le modèle démocratique et libéral de l'UE offre une alternative crédible et enviable. Si la France et l'Allemagne travaillent ensemble dans ce but et y investissent les moyens politiques et budgétaires adéquats, l'Europe sera en mesure d'y parvenir.

En ces temps d'incertitudes, il est normal que l'Europe cherche à alléger sa dépendance vis-à-vis des États-Unis. Mais elle n'a pas besoin pour autant de mettre fin à l'alliance transatlantique, qui est d'ailleurs plus solide que ne le suggèrent les analystes les plus sceptiques. Cependant, il faudra que Washington clarifie ses propres préférences : les Américains veulent-ils demeurer les garants de la

sécurité européenne et en assumer tous les coûts, ou acceptent-ils une Europe plus autonome qui, si elle resterait largement alignée sur les intérêts américains et continuerait à s'appuyer sur l'OTAN, assumerait néanmoins sa propre puissance et irait parfois à l'encontre des positions de Washington ? En menaçant de couper la protection américaine tout en exigeant que l'Europe lui reste inféodée, Donald Trump refuse de trancher la question. Mais à long terme, les États-Unis seront contraints de réaliser qu'une Europe capable de défendre ses intérêts, de mener ses propres batailles et de renforcer le bloc occidental ferait un allié bien plus utile et fiable qu'un continent divisé, faible et attentiste.

## **Pas de partenariat stratégique avec la Russie de Poutine**

Après la menace chinoise et le dilemme américain, c'est la question des relations avec la Russie qui se posera pour l'UE. En l'état actuel des choses, un partenariat stratégique n'est pas envisageable tant il est irréaliste de croire qu'on pourrait définir des valeurs communes avec le régime de Poutine. Même l'Allemagne, que la tradition d'*Ostpolitik* héritée de Willy Brandt semblait désigner en principe comme un interlocuteur valable pour la Russie, n'a jamais réussi à établir de relation de confiance avec elle depuis qu'Angela Merkel est au pouvoir.

En négociant les accords de Minsk pour mettre un terme à l'agression russe en Ukraine, l'Allemagne et la France ont montré, il y a cinq ans, qu'ils étaient prêts à dialoguer avec la Russie de Poutine. Mais les événements ont depuis démontré que les **intérêts de la Russie** n'avaient en réalité jamais changé : Poutine continue à vouloir restaurer l'emprise russe sur l'Ukraine et à instrumentaliser les deux régions séparatistes de l'est du pays pour empêcher l'ancienne république soviétique de se rapprocher de l'Ouest. Malgré les espoirs qu'il avait suscités, cet accord illustre bien les difficultés auxquelles l'Europe doit faire face dans la définition de ses rapports avec la Russie de Poutine. Pour Emmanuel Macron, qui a malgré tout affiché sa volonté de rétablir **un dialogue stratégique avec la Russie**, cet exemple devrait servir d'avertissement. S'il devait poursuivre dans cette voie en espérant peser, le président français devra là encore le faire conjointement avec l'Allemagne. Sans elle, toute initiative apparaît vouée à l'échec. Mais encore faut-il qu'Angela Merkel souhaite s'attaquer à un dossier diplomatique aussi difficile et incertain à un an de la fin de son mandat, et ce alors que la présence d'Alexeï Navalny dans un hôpital de Berlin et la confirmation par les experts allemands de la présence de poison dans son sang obligent la chancelière à faire preuve de fermeté.

## Après Merkel, le changement dans la continuité de la politique étrangère allemande

En effet, l'après-Angela Merkel s'annonce. Un nouveau gouvernement allemand prendra sa relève à partir de la fin 2021. Même si la politique étrangère allemande se fait traditionnellement dans la continuité en dépit des alternances politiques, celui-ci devra redéfinir ou au contraire réaffirmer à la fois sa relation avec Paris et l'orientation stratégique allemande au sein de l'UE.

Au début de son mandat, Angela Merkel avait établi **ses propres priorités stratégiques** : sécurisation d'un commerce mondial libre et équitable, stabilisation des marchés financiers, protection contre le terrorisme islamiste, sécurisation de l'approvisionnement énergétique, maîtrise du changement climatique, réduction de la pauvreté et gestion de l'immigration. Quinze ans plus tard, le constat est implacable : aucun des problèmes n'a été véritablement résolu, et certains se sont même aggravés, tandis que d'autres faisaient leur apparition, tel le Brexit et le coronavirus. Malgré ces défis et la pression sur sa droite pour qu'elle opère un virage souverainiste, l'Allemagne d'Angela Merkel a su peu à peu réorienter sa politique étrangère et de sécurité vers un partenariat renforcé avec la France. À cet égard, le prochain gouvernement allemand apportera du changement, mais il devra le faire dans la continuité.