

## *La politique extérieure de l'Allemagne unifiée*

ADOLF KIMMEL

La République fédérale, complètement intégrée dans les structures politiques, militaires et économiques de l'Occident, partageant sans réserves les valeurs occidentales et démontrant une stabilité démocratique remarquable, avait mis fin, paraissait-il, aux « incertitudes allemandes », sujet d'inquiétude permanente de ses voisins européens et notamment de la France. L'unification allemande, réalisée à la surprise générale et d'une façon totalement inattendue en 1990, signifie-t-elle la renaissance des vieux démons ? Est-ce que l'Allemagne va essayer de desserrer les liens qui l'attachent à l'Occident pour avoir les mains plus libres et pratiquer une politique strictement nationale ? Va-t-elle essayer, encore une fois, d'exercer une hégémonie — économique d'abord, politique ensuite — sur le continent européen ? Faut-il s'attendre à un Rapallo II ? Promue *partner in leadership* par le président Bush, va-t-elle assumer « la responsabilité nouvelle et accrue » qu'elle exige à la manière désinvolte d'un Guillaume II et raviver ainsi les vieilles craintes (et aussi les préjugés) ? Autant de questions qu'on s'est posées dans presque tous les pays européens quand le processus d'unification était encore en cours.

### *Retour au passé ?*

Les changements profonds dans la politique internationale, survenus à partir de l'année-charnière 1989, comme l'unification elle-même paraissaient exiger l'élaboration d'une politique extérieure nouvelle. La République de Bonn s'est trouvée pendant le conflit Est-Ouest dans une situation qui ne lui laissait pas le choix : se sentant menacée par l'Union soviétique et le « communisme mondial », elle a assuré sa sécurité en concluant des alliances à l'Ouest et se montrant surtout un allié fidèle des Etats-Unis. Cette orientation unilatérale de sa politique extérieure<sup>1</sup>,

1. Gustav Heinemann, président de la République de 1969 à 1974, parlait de *Westabmarsch*.

complétée plus tard par l'Ostpolitik, correspondait sans doute aux intérêts bien compris de la RFA dans un environnement international donné. Mais cette orientation, outre qu'elle creusait encore plus le fossé entre les deux Allemagnes, était en rupture avec la tradition prédominante de la politique extérieure allemande, représentée notamment par Bismarck et par Stresemann. Cette tradition découlait, pensait-on, de la position géopolitique de l'Allemagne, au milieu de l'Europe. La géographie dictait en quelque sorte le rôle d'un médiateur entre l'Est et l'Ouest (*ein ehrlicher Makler*, selon Bismarck), le jeu de bascule d'un Stresemann.

Abandonnée par Adenauer<sup>1</sup> en faveur de l'option pour l'Occident, la fin du conflit Est-Ouest, c'est-à-dire la fin de la division du continent européen et la disparition de la menace soviétique, a remis l'Allemagne unifiée dans sa position géopolitique de jadis. On aurait donc pu s'attendre à ce qu'elle renoue avec son orientation diplomatique traditionnelle. Une telle perspective ne pouvait qu'être inquiétante pour les autres pays européens. L'Allemagne, plus puissante que jamais, prendrait de nouveau un « chemin particulier » (*Sonderweg*), incertain et incalculable, et sa politique « indépendante » et « nationale » risquerait de mal finir. Même si le pire — une nouvelle guerre — n'était pas à craindre, une méfiance générale pourrait se répandre, des rivalités anciennes pourraient resurgir et mettre en danger la politique de coopération et d'intégration européenne qui a donné au continent si souvent ravagé des décennies de paix et de prospérité (et elle a, en plus, mis fin à l'antagonisme franco-allemand, la fameuse *Erbfeindschaft*).

Quelques voix isolées mises à part — par exemple des nationalistes russophiles impénitents — personne, en Allemagne, n'a préconisé ce retour à un passé dont l'aboutissement n'invite guère à retenter l'expérience. Comme dans d'autres domaines — l'économie et les institutions — la continuité l'emporte aussi dans la politique extérieure.

### *RFA-Allemagne unifiée : la continuité l'emporte*

La continuité l'emporte parce que l'Allemagne, après son unification, reste membre à part entière dans ses alliances et maintient les traités conclus, dont les plus importants sont bien sûr ceux de l'OTAN et de la CEE. Il est vrai que c'était la condition *sine qua non* de la réunification mais il ne faut pas en conclure que c'était une décision imposée et que, une fois le but atteint, elle ferait ce qu'elle voudrait<sup>2</sup>. Comme on le sait, les dirigeants allemands ont dû insister longuement auprès des Soviétiques pour obtenir

1. Jakob Kaiser, le rival d'Adenauer à l'intérieur de la CDU après 1945, recommandait de reprendre et de poursuivre la tradition : l'Allemagne devrait être « un pont » entre l'est et l'ouest de l'Europe.

2. Inévitablement, le fameux « chiffon de papier » de la neutralité belge de 1914 revient à la mémoire.

leur accord — d'ailleurs chèrement payé — à cette décision capitale<sup>1</sup>. Et jamais il n'a été question de sacrifier l'intégration européenne à l'unité allemande. Après s'être montré assez réticent à l'égard de l'Union monétaire européenne (UME), par crainte pour la future stabilité de sa monnaie, le gouvernement allemand a signé les accords de Maastricht et leur ratification par le *Bundestag* paraît acquise.

Malgré un déclin sensible de l'enthousiasme européen d'autrefois, l'opinion allemande continue d'approuver à une très nette majorité l'appartenance à la CEE et à l'alliance atlantique. L'élite politique de la RFA est devenue, avec des « compléments » très légers de l'ex-RDA, l'élite politique de l'Allemagne unifiée ; elle maintient sans hésitation et sans chanceler la politique extérieure dans la vieille — et bonne — voie. Le départ assez brusque et surprenant de M. Genscher, chef de l'*Auswärtiges Amt* depuis 1974, n'a pas pour motif un désaccord politique et il n'aura pas de conséquences sur le cours de la politique extérieure. Même un gouvernement sous la direction de la SPD — hypothèse invraisemblable pour le moment — ne ferait pas une politique trop différente, ne serait-ce que parce que son partenaire indispensable, la FDP ou... la CDU/CSU, y veillerait<sup>2</sup>.

La continuité de la politique extérieure paraît donc bien assurée. Cela ne veut pas dire qu'il n'y aura pas de modifications, assez sensibles, et qu'il n'y a aucun motif d'inquiétude.

### *Des modifications*

La RFA jouait déjà, par sa puissance économique et financière, un rôle très important à l'intérieur de la CEE. Toutefois, du fait de sa vulnérabilité, de son statut politique et juridique inférieur (comparé à la France) et de son passé, une certaine retenue était de mise. L'leadership dans la CEE — si leadership il y a — revenait donc plutôt à la France ou, au mieux, au « tandem franco-allemand ». L'Allemagne unifiée ayant retrouvé sa souveraineté entière, étant libérée des contraintes d'autrefois et s'appuyant sur un potentiel économique très supérieur à celui de tout autre pays membre<sup>3</sup> pèsera d'un poids plus lourd (une fois surmontées les considérables difficultés économiques et financières liées à l'unification). Son rôle deviendra plus important encore après l'adhésion des pays de l'Europe centrale où l'influence de l'Allemagne est très forte. Malgré cela l'Allemagne ne saurait prétendre à un rôle dirigeant et encore moins user de sa force pour prétendre à une sorte d'hégémonie (que les mécanismes de décision de la CEE rendraient d'ailleurs fort difficile). Si l'accord par l'Alle-

1. On se souvient que Staline exigeait, dans ses notes de mars-avril 1952, la neutralité de l'Allemagne comme prix pour son unification. Adenauer et les alliés occidentaux récusèrent cette initiative.

2. Une coalition rouge/verte n'aura certes pas une majorité.

3. Karl Kaiser (*Deutschlands Vereinigung. Die internationalen Aspekte*, Bergisch-Gladbach : Bastei-Lübbe, 1991, p. 122) donne les chiffres suivants, PNB de l'Allemagne 2 520 milliards de marks, celui de la France 1 726 milliards de marks.

magne de l'Union monétaire européenne, malgré des réserves persistantes, n'est pas une garantie contre une telle hégémonie, elle constitue au moins une limite.

Y a-t-il des indices montrant que l'Allemagne essaie déjà de jouer ce rôle dirigeant ? Certaines initiatives pourraient effectivement donner cette impression : la revendication d'une augmentation du nombre des députés allemands au Parlement européen ; la démarche d'établir l'allemand comme « langue de travail » dans la CEE, à côté de l'anglais et du français ; les efforts, assez insistants, en vue d'installer la future banque centrale européenne à Francfort ; la décision de la *Bundesbank*, en décembre 1991, de relever le taux d'intérêt, déjà fort élevé, malgré le mécontentement des autres pays membres ; enfin et surtout sa politique dans la crise yougoslave. Prises en elles-mêmes, ces initiatives et revendications sont, dans une certaine mesure, tout à fait compréhensibles et légitimes, mais, présentées peu de temps après l'unification et d'une manière « cumulée », elles paraissent prouver l'arrogance (*assertiveness* selon le *New York Times*) de la « grande Allemagne ».

La politique dans la crise yougoslave, malgré son caractère trop unilatéral, ses maladresses, et ses incartades mêmes<sup>1</sup>, paraît aujourd'hui moins critiquable. Les événements ultérieurs de Bosnie-Herzégovine ont apporté la preuve que l'agressivité serbe portait bien la responsabilité principale du conflit (sans pour autant nier la part des Croates). Le mobile principal — pas unique — de la politique allemande, à savoir le respect du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes — un droit qui a fondé et légitimé, quelques mois auparavant, l'unification allemande —, n'est pas pris à sa juste valeur à l'étranger, en France surtout. Il est vrai qu'une application trop rigoureuse de ce principe dans une région comme les Balkans n'est pas toujours la solution-miracle à une situation trop complexe. De toute façon il est exagéré de voir dans la politique de l'Allemagne dans cette affaire la preuve qu'elle « n'accepte plus l'intégration européenne conçue comme une garantie contre sa puissance potentielle » (Daniel Vernet, *Le Monde*, 23 décembre 1991).

L'écroulement des régimes communistes et la disparition du rideau de fer en Europe ont ouvert de nouveaux et vastes champs d'activité pour la politique et, surtout, pour l'économie allemandes. L'*Ostpolitik* recevra une place plus importante encore dans la politique extérieure de l'Allemagne. L'histoire, la géographie, sa puissance économique et financière, ses intérêts comme l'attente des pays ex-communistes, à commencer par la Russie elle-même, mais aussi la réticence des autres pays industrialisés (CEE, Etats-Unis, Japon) — tous les facteurs convergent pour mettre l'Allemagne dans une position privilégiée (ou bien, vu ses charges très

1. Notamment en faisant cavalier seul lors de la reconnaissance diplomatique de la Slovénie et de la Croatie, en décembre 1991, après une décision de principe prise par tous les pays de la CEE mais qui ne devrait être matérialisée que quelques semaines plus tard, après un nouvel examen de la situation.

lourdes, pour lui attribuer une responsabilité particulière). Effectivement l'Allemagne joue du point de vue économique et financier, politique et même culturel (langue !) un rôle prépondérant qui tend parfois à une sorte d'hégémonie (en Tchécoslovaquie par exemple).

Cet état de choses comporte plusieurs dangers : il y a d'abord le risque que l'Allemagne ne soit trop tirée vers l'Est et qu'elle néglige l'approfondissement nécessaire de la CEE ; ensuite la tentation de trop se lier à la Russie et de réveiller ainsi le spectre de Rapallo ; enfin et surtout le danger qu'une présence trop massive de l'Allemagne ne provoque dans ces nations qui ont tant souffert « sous la botte allemande », il n'y a pas encore si longtemps, un rejet qui ravive des sentiments hostiles<sup>1</sup>. Si l'on doit donc recommander aux hommes politiques comme aux patrons et aux managers allemands de montrer plus de retenue, de doigté, de modestie, et moins d'assurance, de faire cause commune aussi souvent que possible avec leurs partenaires européens, le meilleur moyen pour contrebalancer la puissance allemande serait un engagement plus fort des autres pays européens, la France en tête, fondé sur plus de compréhension à l'égard de ces pays (re)devenus indépendants, plus animés par l'imagination et moins par « la frilosité ».

Définir et pratiquer une politique à l'échelle mondiale pose visiblement des problèmes difficiles que l'Allemagne n'est pas (encore) en état de résoudre. La guerre du Golfe a démontré que le « nain politique » qu'était la RFA n'est pas devenu, le jour de l'unification, adulte et mûr. L'expérience et la sûreté du jugement lui font parfois cruellement défaut. Surtout, le poids de l'histoire et les leçons qu'on en a tirées (pacifisme !) poussent l'Allemagne plutôt dans le rôle d'une *Großschweiz* (« Suisse colossale ») que d'une puissance mondiale. Les sondages en apportent d'ailleurs la confirmation. Ainsi, il paraît fort invraisemblable que l'Allemagne participe à des actions militaires de l'ONU (comme au Koweït) ; tout au plus participera-t-elle à des opérations des casques bleus<sup>2</sup>. Les arguments constitutionnels qu'on avance<sup>3</sup> sont beaucoup moins convaincants que les motifs psychologiques et historiques. Tout compte fait une telle attitude, critiquée par certains comme lâche, paraît préférable à trop d'empressement ( *Germans to the front...*). Il est sage de ne pas réveiller les vieux démons, en ait-on les meilleures intentions.

1. Enfin, on ne saurait sous-estimer le risque que l'Allemagne ne présume trop de ses moyens financiers, déjà très éprouvés par le coût élevé de l'unité allemande.

2. La SPD, dont l'approbation est indispensable à une révision constitutionnelle, n'accepte pas des engagements qui vont au-delà. Tout récemment une divergence a surgi sur cette question entre le chancelier et le nouveau ministre de la Défense, M. Rühle. Celui-ci exclut pour longtemps encore un engagement militaire, fût-ce sous la responsabilité de l'ONU.

3. L'article 87 a de la Loi fondamentale interdirait l'emploi de la *Bundeswehr* en dehors de la « zone OTAN » et pour d'autres fins que la défense du territoire et le respect des obligations du traité. Beaucoup de constitutionnalistes (la majorité ?) pensent toutefois que l'article 24 permet dès aujourd'hui la participation à des actions militaires de l'ONU.

*Les perspectives : faut-il avoir confiance en l'Allemagne ?*

Une Allemagne unifiée, même sensiblement amoindrie (par la reconnaissance de la frontière Oder-Neisse), et qui accepte un statut militaire particulier (intégration complète de la *Bundeswehr* dans l'OTAN et renoncement à l'arme nucléaire), constitue quand même déjà par sa puissance... et son passé toujours présent un sujet d'inquiétude pour ses voisins. Même si leurs craintes ne paraissent guère fondées, par son comportement réel, l'Allemagne doit tenir compte de ces sentiments.

Elle peut les prévenir en prenant comme leitmotiv de sa politique extérieure « la peur de sa propre force » (selon un mot de l'historien Eberhard Jäckel). Surtout, elle doit rester un partenaire européen et atlantiste d'une loyauté au-dessus de tout soupçon. En développant ces structures on a aussi poursuivi l'objectif de soumettre le potentiel de l'Allemagne à un contrôle efficace non discriminant. Par conséquent elle ne saurait en aucun cas se soustraire à ces contraintes et reprendre sa liberté d'action. A cet égard l'évolution de l'opinion, nettement moins fervente en ce qui concerne la poursuite de la construction européenne<sup>1</sup>, comme l'accent de quelques prises de position de certains leaders politiques ou de grands banquiers à l'encontre du projet de l'UME ne sont pas de bon augure.

Si l'Allemagne elle-même doit éviter une crispation isolationniste et toute dérive nationaliste, la communauté des États européens, et notamment la France, peuvent et doivent aussi assumer leur part de responsabilité. Sans oublier l'histoire et ses enseignements, ils ne devraient pas devenir prisonniers du passé et se tromper d'Allemagne. Lui porter une méfiance presque systématique ne facilitera pas la coopération et la solidarité. Modifiant légèrement la phrase célèbre de Joseph Rovin, l'Europe aura finalement « l'Allemagne de ses mérites ». L'Allemagne unifiée (comme la France) devrait savoir que son avenir ne consiste pas dans un retour au passé, dans la réédition d'une politique du jeu de bascule et du *balance of power*, engendrant les rivalités et les conflits d'antan. L'« intérêt national » de l'Allemagne c'est de rester fermement ancrée dans l'OTAN et dans la CEE. En dissolvant ces solidarités elle risque de provoquer le retour de son histoire malheureuse.

1. Voir par exemple les chiffres de l'Institut de Sondage Allensbach, publiés dans la *FAZ* du 15 janvier 1992.