

L'ALLEMAGNE ET L'OTAN : « *WHAT ELSE ?* »

[Jean-Sylvestre Mongrenier](#)

La Découverte | « [Hérodote](#) »

2019/4 N° 175 | pages 41 à 54

ISSN 0338-487X

ISBN 9782348054785

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-herodote-2019-4-page-41.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.

© La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

L'Allemagne et l'OTAN: «*What else?*»

*Jean-Sylvestre Mongrenier*¹

«To keep the Russians out, the Americans in and the Germans down.»

Lord Ismay², à propos de l'OTAN, 1952.

Absorbée par la formation d'une nouvelle coalition de gouvernement à la suite des dernières élections législatives (24 septembre 2017), l'Allemagne a longtemps tardé à répondre aux initiatives européennes d'Emmanuel Macron (discours de la Sorbonne, 26 septembre 2017). Inversement, Angela Merkel fut prompte à faire sien le thème d'une «armée européenne». Assignée comme objectif par le président français, le 6 novembre 2018, cette idée d'une défense européenne intégrée est reprise par la chancelière allemande le 12 novembre suivant. Si le discours prononcé au Parlement européen affirme la compatibilité d'un tel projet avec l'OTAN, le fait est que le vote du Brexit et ses prolongements, plus encore l'élection de Donald Trump ont semé le doute sur les vertus de l'atlantisme. Dès lors, le renforcement du «couple franco-allemand», socle d'une défense européenne intégrée, semble devoir s'imposer. Outre le rôle effectif de l'OTAN dans la défense collective de l'Europe, il importe cependant de conserver à l'esprit la place que l'Alliance atlantique tient dans l'histoire, les représentations géopolitiques et la politique extérieure de la République fédérale d'Allemagne (RFA).

1. Chercheur à l'Institut Thomas More.

2. Lord Ismay fut le premier secrétaire général de l'OTAN. Au regard de cette «formule», on notera le paradoxe d'un président américain, Donald Trump en l'occurrence, qui tance sévèrement l'Allemagne pour ne pas investir suffisamment dans la chose militaire, et ce sans prendre en compte les équilibres interalliés. Une Allemagne qui consacrerait 2 % du produit intérieur brut (PIB) à la défense disposerait d'un budget militaire deux fois supérieur en valeur absolue à celui de la France.

Par ailleurs, les Allemands ne semblent pas prêts à assumer des responsabilités diplomatico-militaires à la mesure de leurs capacités économiques. Aussi serait-il hâtif de penser l'Allemagne convertie au projet français de défense européenne³, tel qu'il a été conçu dans les années 1990. Est-il d'ailleurs assuré que les autorités françaises souhaitent voir Berlin donner un prolongement militaire à sa puissance économique et à son influence en Europe⁴? Pourtant, là n'est pas l'essentiel. En dernière analyse, une interrogation sur le devenir de l'OTAN conduirait à poser de nouveau la « question allemande » : une Allemagne en position centrale, puissante et peuplée, dont la dynamique et la tentation d'un partenariat économique et énergétique avec la Russie excéderaient les possibilités d'un cadre politique exclusivement européen. Dès lors, le maintien des équilibres entre l'Allemagne et ses principaux voisins n'impose-t-il pas l'échelon euroatlantique, les États-Unis garantissant les équilibres européens? *A contrario*, l'hypothétique déréliction de l'OTAN pourrait faire remonter en surface des problèmes géopolitiques qui éloigneraient du débat une improbable « armée européenne »⁵.

L'OTAN, le lien germano-américain et la résurrection de l'Allemagne

Longtemps, la RFA aura été « le meilleur élève de la classe atlantique ». Si, d'un point de vue gaulliste, ce jugement a pu avoir un caractère péjoratif, il n'en demeure pas moins que l'étroite relation germano-américaine au long de la guerre froide avait sa raison d'être. Quand la politique étrangère de la France, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, consistait à prévenir une éventuelle

3. Élaboré dans le prolongement du traité de Maastricht (1992), le projet français d'« Europe de la défense » consiste à assurer à l'Union européenne une certaine autonomie stratégique qui donnerait de la substance à la PESC (Politique étrangère et de sécurité commune). L'Europe de la défense a commencé à s'esquisser lorsque Jacques Chirac et Tony Blair se sont accordés sur la question (déclaration de Saint-Malo, 4 décembre 1997), ce qui a ensuite permis la mise en place d'une PESD (Politique européenne de sécurité et de défense) dans le cadre de l'Union européenne (1999). Avec le traité de Lisbonne (2009), la PESD est devenue la PSDC (Politique de sécurité et de défense commune). Toutefois, la défense collective demeure assurée dans le cadre de l'OTAN.

4. Divers entretiens informels avec des responsables politiques et militaires sont à l'origine de cette interrogation. Les projets de coopération militaro-industrielle comme le Scaf (Système de combat aérien du futur) montrent que la France entend conserver sa primauté dans ce domaine.

5. On notera que dans le discours prononcé à l'Hôtel de Brienne, le 14 juillet 2019, Emmanuel Macron n'a pas repris l'équivoque expression d'« armée européenne », préférant parler « d'agir ensemble ».

renaissance du danger allemand, le vainqueur américain se muait en protecteur de l'Allemagne de l'Ouest, face à l'expansionnisme soviétique. La *Westpolitik* du chrétien-démocrate Konrad Adenauer (une politique d'ancrage à l'Ouest) prend forme alors que les aéronaves de l'US Air Force font échouer le blocus de Berlin (1948-1949). Les États-Unis promeuvent une réforme monétaire au sein de la trizone (la réunion des zones d'occupation américaine, britannique et française), celle-ci annonçant la fondation de la « République fédérale d'Allemagne » (8 mai 1949). Après avoir activement soutenu la reconstitution d'un État et d'un gouvernement, ils convainquent la France et leurs alliés européens du nécessaire redressement économique et industriel de la RFA. À bien des égards, la fondation de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier) n'est jamais que la mise en forme de ce redressement, la France cherchant par ce moyen à conserver un droit de regard sur l'industrie allemande. Surtout, l'intégration européenne s'opère dans le cadre plus large de l'atlantisme et du *containment*, sous l'égide des États-Unis, ces derniers assumant le rôle de « stabilisateur hégémonique⁶ ».

Sitôt la CECA lancée, se pose la question du redressement militaire de la RFA. Du fait de sa position géographique, de son poids démographique et de son potentiel de puissance⁷, les dirigeants américains considèrent que la défense de l'Europe occidentale implique nécessairement le réarmement ouest-allemand. Le début de la guerre de Corée (1950-1953) et la crainte qu'il s'agisse d'une diversion préparant une offensive sur l'Europe occidentale rendent cette question pressante. Le 12 septembre 1950, Dean Acheson, secrétaire d'État de l'administration Truman, déclare : « Je veux des Allemands en uniforme pour l'automne 1951⁸ ». Le président du Conseil français, René Pleven, propose alors un plan qui consisterait à étendre la formule de la CECA à la défense de l'Europe occidentale. Il s'agit de la CED (Communauté européenne de défense), dont l'objectif est de fondre les contingents allemands dans une « armée européenne » : des soldats allemands sans armée allemande. L'affaire chemine jusqu'à la signature du traité de Paris

6. L'expression est empruntée à l'économiste américain Charles Kindleberger. Dans *The World in Depression 1929-1939* (1973), celui-ci démontre que la présence d'une puissance hégémonique mondiale (un stabilisateur) est l'une des conditions d'une économie internationale stable. La théorie de la stabilisation hégémonique a ensuite été étendue à la totalité de l'ordre international.

7. Dans l'entre-deux-guerres comme à la Belle Époque, l'Allemagne était la première puissance industrielle européenne et la deuxième au monde. Dès avant la fin de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis ont renoncé au projet de « pastoralisation » de l'Allemagne (le plan Morgenthau). Lorsque le « rideau de fer » sépare en deux l'Allemagne, les zones les plus peuplées et les principales régions industrielles se retrouvent à l'Ouest, dans la trizone.

8. Cf. J.-M. Gaillard, « 30 août 1954 : il n'y aura pas d'armée européenne », *L'Histoire*, n° 264, avril 2002.

(27 mai 1952) qui prévoit une CED aménagée. Après bien des déchirements nationaux, les parlementaires français repoussent ce traité sans même l'avoir examiné⁹ (30 août 1954). *In fine*, le réarmement sera réalisé dans un cadre euro-atlantique, la République fédérale d'Allemagne entrant simultanément dans l'OTAN et l'Union de l'Europe occidentale (traités de Paris et de Londres, 1954). En 1955, la Bundeswehr est fondée. L'année suivante, la conscription est instaurée. Sans état-major stratégique opérationnel ni chaînes de commandement nationales, la Bundeswehr est complètement intégrée au dispositif de l'OTAN.

Rapidement, la Bundeswehr devient la première armée d'Europe occidentale sur le plan numérique. Ses forces de manœuvre lourdement équipées sont destinées, le cas échéant, à mener ce que l'on appelle alors la « bataille de l'avant » contre les divisions blindées du Pacte de Varsovie. Quand la France est engagée dans des guerres coloniales qui accaparent son armée, la RFA apporte une contribution majeure à la défense collective. Ce fait lui confère une certaine influence à l'intérieur de l'OTAN. Au total, le rôle essentiel des États-Unis dans la défense de l'Europe ainsi que leur soutien à la reconstitution d'un État allemand souverain expliquent l'étroitesse du lien germano-américain. En 1963, lorsque est signé et ratifié le traité franco-allemand de l'Élysée, le lien germano-américain et le devenir de l'OTAN pèsent autrement plus lourd que les vues du général de Gaulle sur l'organisation de l'Europe occidentale¹⁰. Par la suite, la RFA est associée aux discrets clubs qui animent les alliances occidentales. Après la signature des accords quadripartites de 1969-1971, le groupe de Bonn (États-Unis, Royaume-Uni, France, Allemagne), constitué en 1955, gagne en importance. Sous l'appellation de « Quad », il devient le directoire informel de l'Alliance atlantique. Cette solide relation germano-américaine est refondée au sortir de la Guerre froide, lorsque

9. Après deux longues années de déchirements politiques internes, Pierre Mendès France, président du Conseil depuis juin 1954, présente le traité à l'Assemblée nationale. Par 319 voix contre 263, l'Assemblée nationale refuse d'examiner le texte.

10. On se souvient du plan Fouchet (octobre 1961-janvier 1962), projet d'une « union d'États », politiquement organisée, y compris dans le domaine de la diplomatie et de la défense. Ce projet a pour point de départ une entrevue entre le général de Gaulle et le chancelier Konrad Adenauer au château de Rambouillet (janvier 1960). Présidée par Christian Fouchet, une commission européenne travaille audit plan. Au fil des négociations, il apparaît que les partenaires ouest-européens de la France refusent de voir l'« union politique » coiffer les Communautés européennes et craignent que l'attribution de compétences militaires ne menace la cohérence de l'OTAN. Texte de compromis, l'ultime version préparée par le Quai d'Orsay (13 janvier 1962) est modifiée par le général de Gaulle qui supprime la référence à l'Alliance atlantique. Cinq jours plus tard, la commission Fouchet rejette cette seconde mouture. En dernière analyse, les garanties de sécurité de la France ne pouvaient être substituées à celles des États-Unis et de l'OTAN.

Washington soutient avec résolution la réunification de l'Allemagne, dans le cadre de l'OTAN. Dès 1989, George Bush père, président des États-Unis (1988-1992), propose au chancelier Helmut Kohl un « *partnership in leadership* » qui consacrerait le rôle à venir de l'Allemagne dans les affaires européennes¹¹. En somme, le lien particulier avec les États-Unis et l'intégration à l'OTAN auront permis la résurrection de l'Allemagne et non pas sa seule rédemption¹².

Ébranlement de l'OTAN, incertitudes franco-allemandes et improbabilité d'une « armée européenne »

Dans l'après-guerre froide, c'est donc une Allemagne réunifiée qui s'efforce de conjuguer recouvrement de sa pleine souveraineté (limitée à l'époque de la division en deux États antagonistes), « culture de la retenue » (une préférence pour le multilatéralisme et la diplomatie coopérative) et engagement dans les instances euro-atlantiques (UE et OTAN). En 1999, lors de la guerre du Kosovo, la Bundeswehr opère aux côtés des forces alliées. À la suite des attentats du 11 Septembre, le chancelier Gerhard Schröder (SPD), à l'instar de ses homologues occidentaux, apporte son « soutien illimité » aux États-Unis. Puis, sur fond de débat constitutionnel, des unités allemandes sont engagées en Afghanistan, dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom* [Struck, 2006]. Dans l'intervalle pourtant, la grave crise diplomatique générée par l'intervention militaire des États-Unis en Irak (2003) a endommagé la relation germano-américaine. Sans précédent historique dans les rapports bilatéraux, cette crise est irréductible aux calculs politiques intérieurs, à savoir préparer la prochaine échéance électorale en mobilisant le pacifisme d'une partie des électeurs sociaux-démocrates et des écologistes. Elle renvoie à la volonté de Gerhard Schröder de normaliser la politique étrangère allemande, de l'autonomiser et de la redéfinir à partir des intérêts nationaux *stricto sensu*. C'est ce que signifie l'expression de « République de Berlin » employée antérieurement¹³. Par la suite, la diplomatie allemande s'efforce

11. Cf. G. H. W. Bush, « A Europe whole and free », *Remarks to the Citizens in Mainz*, 31 mai 1989.

12. Référence à Zbigniew Brzezinski [1997] selon lequel, « à travers la construction européenne, la France vise la réincarnation, l'Allemagne la rédemption ». Au-delà de la rédemption, le soutien américain aura permis la reconstitution d'un État (la RFA) puis la réunification de l'Allemagne.

13. En 1999, la chancellerie et le gouvernement quittent le « village fédéral » de Bonn (sobriquet donné à ville de la capitale fédérale) pour Berlin, redevenue la capitale de l'Allemagne unie. Le transfert est effectué alors que Gerhard Schröder est chancelier. L'époque

de reprendre de bonnes relations avec les États-Unis. Ministre des Affaires étrangères, Joshka Fischer soutient le projet américain de « Grand Moyen-Orient » et l'Allemagne s'engage plus avant dans l'opération de maintien de la paix en Afghanistan, celle-ci passant sous la responsabilité de l'OTAN. Néanmoins, dans les années qui suivent, les responsables américains pointent le sous-équipement de l'armée allemande et le manque de robustesse de ses règles d'engagement en Afghanistan¹⁴. L'abstention de Berlin lors du vote du Conseil de sécurité de l'ONU sur l'intervention en Libye (résolution 1973, 17 mars 2011) et le traitement de la crise des dettes souveraines, au risque de « perdre » la Grèce, sont également incriminés¹⁵. La relation personnelle nouée entre Barack Obama et Angela Merkel ne peut que partiellement compenser la dégradation d'une alliance de raison entre Berlin et Washington.

En Allemagne comme chez les autres alliés européens, l'inquiétude quant au devenir de l'OTAN perce dès le vote du Brexit (23 juin 2016), l'événement rendant plausible l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis. Au cours de

est marquée par une volonté déclarée de défendre les intérêts nationaux allemands, ce qui implique une certaine distance par rapport à la « culture de la retenue ». Cette auto-affirmation est explicite lors du Conseil européen de Nice (7 au 10 décembre 2000), marqué par une opposition frontale entre le président français, Jacques Chirac, et le chancelier allemand. L'opposition porte sur le nombre de voix dont l'Allemagne pourra disposer lors des votes à majorité qualifiée. Jacques Chirac aurait souhaité maintenir une parité symbolique entre la France et l'Allemagne, Gerhard Schröder défend la règle en vigueur, *i. e.* un nombre de voix qui correspond au poids démographique de chaque pays. Il obtient gain de cause.

14. Le caractère multilatéral de l'opération *Enduring Freedom* en Afghanistan, qui associe les États membres et non membres de l'OTAN, se traduit par d'importantes différences dans les règles d'engagement des troupes. Les « *national caveats* » correspondent à des restrictions dans le domaine opérationnel. L'Allemagne est l'un des États les plus restrictifs : cantonnement des unités à leur aire d'opération, soutien aérien limité aux opérations de reconnaissance, non-engagement dans les opérations antinarcotiques et les opérations de contre-insurrection, absence d'opérations combinées offensives avec l'Armée nationale afghane. L'Italie et l'Espagne sont également restrictives sur le plan opérationnel. Inversement, les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada et les Pays-Bas sont des États non restrictifs qui demandent un meilleur partage du fardeau et des risques. Alors présente sur ce théâtre, la France est dans une position intermédiaire. La question des « *caveats* » a été avivée par la décision de Barack Obama d'accroître de 30 000 hommes le nombre des soldats américains engagés en Afghanistan (2010). Les États-Unis demandent alors aux alliés européens des troupes supplémentaires ainsi qu'une plus grande flexibilité opérationnelle.

15. Il faut ici mettre en rapport la difficile négociation sur les plans d'aide à la Grèce et les investissements de la République populaire de Chine (RPC) dans le port du Pirée, plus largement la constitution d'un forum « 16 + 1 », soit la RPC et douze pays d'Europe centrale et orientale (Balkans inclus), auxquels la Grèce s'est ensuite ajoutée (avril 2019).

sa campagne électorale, ce dernier a volontiers éreinté l'OTAN et, plus spécifiquement, l'Allemagne. Sitôt en fonction, il déclare : « J'ai dit il y a longtemps que l'OTAN avait des problèmes. En premier lieu qu'elle était obsolète parce qu'elle a été conçue il y a des années et des années¹⁶ ». C'est dans ce contexte que le projet français d'une défense européenne intégrée, fondée sur un noyau dur d'États volontaires, semble relancé. Le 12 septembre 2016, les ministres de la Défense Jean-Yves Le Drian et Ursula von der Leyen proposent de recourir au mécanisme de la Coopération structurée permanente (CSP) pour institutionnaliser une telle avant-garde. Longtemps objet de négociations, la CSP est une disposition dont la mise en œuvre est rendue possible par le traité de Lisbonne (2007). Elle consiste à institutionnaliser, au sein de l'Union européenne, une coopération militaire resserrée entre quelques États prêts à aller plus loin, dans le sens d'une défense européenne.

Le Conseil européen de Bratislava (16 septembre 2016) débouche sur un calendrier dont l'institution d'une CSP est l'aboutissement (11 décembre 2017). En rupture avec l'idée d'un noyau dur restreint, ladite CSP correspond à une coopération élargie : 25 des 27 États membres (hors Royaume-Uni) y participent¹⁷. La vision allemande d'une coopération élargie l'a emporté sur la française. *In fine*, que reste-t-il de la conception initiale ? Une trentaine d'« engagements » portant sur le développement de programmes d'armement en commun et la production d'un effort collectif avec le soutien de la Commission, afin de combler des lacunes capacitaires des Européens¹⁸. En fait d'« armée européenne », il s'agit d'une Europe des capacités destinée à redresser la situation militaire européenne, selon un modèle guère éloigné de la conception britannique de l'Europe de la défense. Lorsque Jacques Chirac et Tony Blair signèrent la déclaration de Saint-Malo, le 4 décembre 1997, préalable à la fondation d'une Politique européenne de sécurité et de défense (la future PSDC), le Premier ministre britannique entendait favoriser des projets militaro-industriels et limiter les conséquences de la baisse des dépenses militaires en Europe. Pour Londres, cela constituait un moyen de prouver l'attachement des alliés européens à l'OTAN et de convaincre les États-Unis de

16. Propos contenus dans une interview aux quotidiens *Bild* et *The Times*, 15 janvier 2017.

17. Ne demeurent à l'extérieur que le Danemark, exempté de la PESC et de ses prolongements militaires au bénéfice d'un second référendum, positif celui-là, sur le traité de Maastricht, ainsi que Malte, État dit « non allié » (le second « non allié » est l'Irlande qui a rejoint la CSP).

18. Avec l'accord des États membres, la Commission met sur pied un Fonds européen de défense afin de soutenir financièrement des projets militaro-industriels européens (juin 2017). Proposée dès novembre 2016 par Jean-Claude Juncker, cette initiative est présentée plus en détail l'année suivante (juin 2017). Une enveloppe de 13 milliards d'euros devrait être consacrée au FED dans le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour 2021-2027.

rester engagés en Europe. En vérité, les budgets militaires de la plupart des alliés européens n'ont cessé de régresser, la moyenne se situant à 1,2 % du PIB (l'OTAN préconise un effort militaire de 2 %). Entre 2016 et 2018, les alliés européens ont commencé à redresser leurs dépenses militaires.

Il n'est certes pas négligeable de voir les États européens se rassembler autour d'un objectif de redressement des budgets et des capacités militaires, laminés par deux décennies de « dividendes de la paix ». Il reste que les propositions françaises n'ont pas été retenues par l'Allemagne. Par défaut, la France a lancé une « Initiative européenne d'intervention » (IEI), le 25 juin 2018. À caractère opérationnel, l'IEI vise l'émergence d'une culture stratégique européenne commune, la création des conditions préalables à de futurs engagements militaires, coordonnés et préparés conjointement. Simple malentendu entre Paris et Berlin ? Les modèles de puissance, les cultures stratégiques et les représentations géopolitiques sont très différents. La France est prompte à employer la force armée, pour répondre à des problèmes de sécurité mais aussi soutenir son statut international, et sa Constitution accorde une grande latitude d'action à l'exécutif. L'Allemagne s'en tient à une vision plus continentale et géoéconomique des enjeux nationaux : priorité aux questions européennes et, à l'échelon mondial, promotion du multilatéralisme et du libre-échange. La Loi fondamentale allemande impose le strict contrôle parlementaire des interventions militaires. Qui plus est, la rupture d'équilibre avec l'Allemagne, sur le plan économique, et la perte d'influence de la France en Europe compromettent la reconstitution d'un moteur franco-allemand. Les cycles électoraux décalés entre les deux pays, la percée de forces nationales-populistes et les réticences d'une partie grandissante de l'opinion publique à « plus d'Europe » pèsent également sur les choix politiques. *In fine*, faudrait-il s'étonner du peu de substance de cette CSP ? La crise des dettes souveraines, les tribulations de l'euro, l'irrespect des disciplines financières et les difficultés auxquelles se heurte le fédéralisme bancaire ont montré la difficulté à faire converger les visions et objectifs politiques¹⁹. Pourquoi donc en irait-il autrement dans le domaine régalien de la défense ? Ainsi l'observation des faits révèle de réels désaccords

19. Toutes les mesures décidées au moment de la crise des dettes souveraines européennes, afin de consolider durablement l'euro, n'ont pas été mises en œuvre. Le « saut quantique » demandé par Manuel Barroso, alors président de la Commission européenne, n'a pas eu lieu. En fait, la politique monétaire accommodante suivie par Mario Draghi et la Banque centrale européenne (*Quantitative Easing* et taux d'intérêts négatifs) a permis de compenser les résistances et inerties étatiques au sein de la zone euro. L'Union bancaire, *i. e.* un mécanisme d'ensemble de supervision des banques, n'est pas totalement achevée. Le Système européen d'assurance des dépôts (Sead) est encore l'objet de discussions.

franco-allemands²⁰. Au total, la CSP et l'Europe des capacités qu'elle met en œuvre ne sont certainement pas des substituts à l'OTAN.

Au-delà de l'OTAN : une nouvelle «question allemande²¹»?

Vaille que vaille, l'OTAN demeure au centre de la défense collective et de la sécurité européennes. L'Allemagne ne dispose pas de solution autre dans un cadre strictement européen. Il faut ici prendre la mesure de ce que l'OTAN et l'ancrage à l'ouest de l'Allemagne signifient au regard de la longue durée. Du fait de la guerre de Trente Ans (1618-1648) et des traités de Westphalie qui la conclurent, l'espace germanique a été durablement divisé en royaumes, principautés et villes libres nominalement regroupés à l'intérieur du Saint Empire romain germanique²². On sait que l'unification, sous la forme d'un État national, est faite au cours du XIX^e siècle, sous la direction du royaume de Prusse. Encore ce II^e Reich, proclamé le 18 janvier 1871, laisse-t-il à l'extérieur de nombreuses populations germanophones, la solution de la «petite Allemagne» («*Kleindeutsche Lösung*») l'ayant emporté sur celle de l'Autriche («*Großdeutsche Lösung*»). Cet État national compte par ailleurs de conséquentes minorités françaises, danoises et polonaises. Forgé par Helmuth Plessner, le concept de «nation tardive» («*Verspätete Nation*») résume le problème géopolitique [Plessner, 2001]. Dans le domaine des valeurs et des représentations de soi, le thème du «*Sonderweg*», c'est-à-dire d'une voie allemande distincte de celle de l'Occident, compense l'inachèvement de l'État national [Groh, 1983]. Surtout, l'industrialisation donne naissance à une «nation technicienne» dont la puissance modifie en profondeur l'équilibre des forces en Europe²³. Sont ici rassemblées les données essentielles de la «question allemande», telle qu'elle se pose au début du XX^e siècle. Après la Seconde Guerre mondiale, l'engagement militaire américain en Europe et les garanties de sécurité

20. T. Wieder et V. Malingre, «Macron-Merkel, la stratégie de la tension», *Le Monde*, 29 avril 2019. Dans les mois qui précédèrent, la proposition d'eupéaniser le siège de la France au Conseil de sécurité des Nations unies contribua à dégrader les rapports franco-allemands. L'idée fut évoquée par le vice-chancelier et ministre des Finances Olaf Scholz (SPD), dans un discours à l'université Humboldt (Berlin, 28 novembre 2018). Une proposition reprise dans la tribune sur l'Europe d'Annegret Kramp-Karrenbauer, présidente de la CDU, le 9 mars 2019. Antérieurement, Heiko Maas, ministre des Affaires étrangères (SPD), avait évoqué une mutualisation de la force de frappe française (*Handelsblatt*, 21 août 2018).

21. Kagan, 2019.

22. Disparu en 1806, le Saint Empire laisse place à une «Confédération germanique» écartelée entre le royaume de Prusse et l'empire d'Autriche (1815-1866).

23. L'expression de «nation technicienne» est empruntée à Jean-Pierre Gougeon [1999].

prodiguées à leurs alliés ouest-européens créent un cadre géopolitique stable, favorable à l'intégration de la RFA. Parallèlement, le libre-échange et l'ouverture des marchés se révèlent propices au redressement et à la croissance économiques de l'Europe occidentale. Ainsi l'Allemagne de l'Ouest et ses voisins sont intégrés dans un « ordre international libéral », fondé sur la démocratie et l'économie de marché, dont les frontières après la guerre froide, sont élargies à l'Est²⁴.

L'OTAN n'est pas une alliance conforme aux schémas de la *Realpolitik*, en réponse à une intention hostile (la menace soviétique), dans une configuration de puissance donnée (la guerre froide). Conformément à la culture wilsonienne qui inspire alors la politique étrangère des États-Unis, elle est conçue comme un système de sécurité collective. Ses membres sont invités à résoudre pacifiquement leurs différends et développer leurs relations amicales (voir les articles 1 et 2 du traité de l'Atlantique Nord). Cette alliance est le pilier atlantique d'une entreprise d'intégration européenne amorcée avec le plan Marshall et la création de l'OECE (Organisation européenne de coopération économique)²⁵. En vérité, l'OTAN constitue l'axe structurant d'un « Grand Espace » euro-atlantique. En assumant le rôle de stabilisateur hégémonique, les États-Unis donnent une forme politique et militaire à l'Occident²⁶. Dès lors, la « question allemande » est réglée en même temps que les longues luttes pour l'hégémonie en Europe : pourvoyeurs de sécurité, les États-Unis assurent aussi l'équilibre entre la France, la RFA et le Royaume-Uni. Petits et grands États y trouvent avantage. Au regard de la « nouvelle histoire des empires²⁷ » et de la définition élargie qu'elle donne de ce type d'unité politique, peut-être faudrait-il envisager l'existence d'un empire occidental, un ensemble informel qui combine l'hégémonie américaine, le consentement des Alliés et des formes de multilatéralisme. Sous cet angle, la focalisation

24. L'expression d'« ordre international libéral » s'est imposée dans le débat depuis l'élection de Donald Trump, notamment hostile au multilatéralisme. Depuis, les grandes revues américaines de politique étrangère ont engagé un débat sur l'ordre international libéral. La revue *Foreign Affairs* a notamment publié une anthologie d'articles parus entre 1943 et 2017, intitulée comme suit : « *What was the Liberal Order ?* » (« Qu'était l'ordre libéral ? »)

25. La fondation de l'OECE, le 14 avril 1948, est antérieure au Conseil de l'Europe (1949) et à la CECA (1950).

26. Sur « la première et la plus longue des permanences », voir F. Braudel, *Grammaire des civilisations*, Flammarion, 1993. Précédemment publié aux éditions Arthaud, en 1987, cet ouvrage reprend la partie centrale d'un manuel conçu en 1963.

27. L'expression désigne moins une école historique que le retour des empires dans le champ d'étude des historiens ainsi que des politologues. Voir notamment F. Cooper et J. Burbank, *Empires. De la Chine ancienne à nos jours*, 2008 (traduit en 2010). En 2013, la revue *Sciences humaines* a publié un hors-série sur *La nouvelle histoire des empires* (hors-série n° 2, novembre-décembre 2013).

sur l'« ordre international libéral » exprimerait la crainte de voir cet ensemble se défaire²⁸.

Cette perspective historique souligne ce qui est véritablement en jeu dans le rapport de l'Allemagne à l'OTAN et, plus généralement, dans le devenir de l'Alliance atlantique. On ne saurait en effet oublier les craintes et réserves avivées trois décennies plus tôt, au moment où la chute du Mur de Berlin laissait entrevoir la réunification de l'Allemagne. Si la partie française a ensuite porté l'accent sur le thème de l'Europe puissance, le traité de Maastricht et l'intégration politico-monnaire n'avaient pas pour objectif principal de redistribuer pouvoirs et responsabilités entre les deux rives de l'Atlantique Nord. L'idée directrice consistait à encadrer la réunification de l'Allemagne (« Une Allemagne unie dans une Europe forte »), avec pour repoussoir un hypothétique « IV^e Reich ». Simultanément, il s'agissait d'édifier un pilier de stabilité pour arrimer l'Europe postcommuniste dont on redoutait qu'elle bascule dans le nationalisme et le chaos²⁹. Le temps d'une génération, l'Union européenne et l'OTAN auront été les deux piliers sur lesquels a reposé la stabilité géopolitique de l'Europe. Depuis, les conséquences de la crise des dettes souveraines dans l'eurozone, suivie de la crise des réfugiés, et différentes formes de national-populisme font vaciller l'« ordre international libéral ». Cette montée des nationalismes a ses conséquences et sa contrepartie à l'intérieur de l'Allemagne où le culte de la culpabilité et la supposée soumission aux vainqueurs d'hier sont dénoncés par l'AfD (Alternative für Deutschland). Le fait nouveau de ces dernières années est la montée des critiques américaines envers l'Allemagne, au-delà de la personne de Donald Trump³⁰. Schématiquement,

28. À la fin des années 1990, divers spécialistes américains des relations internationales ouvrent un débat sur l'idée d'un « empire bienveillant » et la notion d'impérialisme libéral. Sur le plan historique, la thèse de la *Pax Britannica* comme empire libéral, prototype de la *Pax Americana*, est soutenue par N. Ferguson dans *Empire. How Britain Made the Modern World*, [2003]. Dans *Une autre histoire de la puissance américaine* [2012], Philip Golub s'inscrit en faux contre la thèse de l'empire libéral.

29. Sur cette période de fin de la guerre froide et de refondation du projet européen, voir F. Bozo, *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande* [2005].

30. Au moment d'un sommet de l'OTAN à Bruxelles, puis d'un G7 à Taormina, Donald Trump écrivait « Nous avons un ÉNORME déficit commercial avec l'Allemagne, en plus elle paye BIEN MOINS qu'elle ne le devrait pour l'OTAN et le secteur militaire. Très mauvais pour les USA. Ça va changer » (tweet du 30 mai 2017). L'année suivante, à la veille d'une rencontre avec Angela Merkel, il poursuivait la polémique : « L'Allemagne est complètement contrôlée par la Russie. Elle paie des milliards de dollars à la Russie pour ses approvisionnements en énergie et nous devons payer pour la protéger contre la Russie » (11 juillet 2018). En 2019, avant de s'envoler pour le G20 d'Osaka, il accuse l'Allemagne d'être un « partenaire défaillant » (*Fox Business*, 26 juin 2019).

l'Allemagne, du fait de ses excédents commerciaux et de la faiblesse relative de ses dépenses militaires, est accusée d'être un « passager clandestin³¹ ». Dans certaines analyses, la construction du North Stream 2 et les achats massifs de gaz russe font resurgir le spectre de Rapallo³², d'une politique de balance entre Est et Ouest, voire d'une entente germano-russe³³. Toujours est-il qu'un conflit commercial germano-américain et la déréliction de l'OTAN pourraient ruiner ce qui a été accompli depuis 1945.

Le retour de Calliclès³⁴ ?

La remise en cause de l'OTAN et la renationalisation des politiques de défense – l'Allemagne et ses voisins se trouvant à nouveau confrontés au « dilemme de la sécurité » – ne sont pas certaines. Sur ce point, l'écart entre le discours de Donald Trump, passablement contradictoire, et la réalité de l'engagement américain en Europe est patent. Depuis le rattachement *manu militari* de la Crimée à la Russie et le déclenchement d'une guerre hybride au Donbass (2014), les États-Unis ont en fait accru leur présence militaire, notamment sur l'axe entre mer Baltique et mer Noire, dans le cadre du renforcement de la « présence avancée » de l'OTAN, comme dans celui des relations bilatérales avec la Pologne ou encore la Roumanie. Au sommet atlantique de Varsovie (8 et 9 juillet 2016), les Alliés ont décidé de redéployer leur effort collectif, la reconstitution d'une menace étatique à l'Est étant pleinement prise en compte. Parallèlement, les difficultés de l'Union européenne, les reproches adressés à l'Allemagne et le rôle tenu par les États-Unis pendant la crise grecque ont mis en évidence l'importance des relations transatlantiques dans la définition des équilibres européens. La raison politique devrait conduire à la pensée et à la conception d'un concert euro-atlantique, inspiré du G7, directoire informel de l'OTAN³⁵. Nonobstant ces dissonances cognitives, il convient pourtant

31. Traduction française de « *free rider* ». L'expression est empruntée à Mancur Olson, un des principaux contributeurs à la théorie des biens publics, auteur de *La Logique de l'action collective* [1965]. Un acteur qui profite d'une action collective sans y participer est un « passager clandestin ».

32. Référence au traité de Rapallo (1922), accords entre l'Allemagne et l'URSS afin de rompre leur isolement respectif après la Première Guerre mondiale et la révolution bolchevique.

33. Pour un point de vue américain critique sur l'Allemagne, antérieur à l'élection de Donald Trump, voir T. Corn [2014].

34. Dans le *Gorgias*, Platon utilise la figure de Calliclès pour exposer la vision de la politique comme phénomène de puissance.

35. Sur l'importance des directoires informels, voir T. Corn, « L'âge des directoires et l'avenir de la France », *Le Débat*, n° 181, vol. 4, 2014.

d'être attentif aux mots, formules, et autres signaux faibles d'une modification des axes stratégiques qui ouvrirait la possibilité d'une rupture.

Bien souvent, les idées et représentations géopolitiques n'ont pas immédiatement leur traduction dans l'ordre des choses. Comme le temps dans la philosophie de Michel Serres, elles percolent mais finissent par avoir des conséquences. La prolongation du « moment jacksonien³⁶ » de la politique américaine (un nouveau mandat de Donald Trump ?) et l'hypothétique remise en cause de l'OTAN détruiraient les solidarités transatlantiques qui ont un temps réglé les problèmes géopolitiques européens. Dans un tel cas, le chancelier allemand ne serait pas le nouveau leader d'un « monde libre » réduit à l'Europe³⁷. Si certains voient en l'Allemagne un géant, ils découvriraient vite que celle-ci ne peut véritablement jouer dans la « cour des grands ». À l'échelon continental, l'Allemagne ne dispose déjà pas de la masse critique et de la légitimité requises pour diriger l'Europe. Pourtant, la seule perspective d'une nouvelle domination allemande renforcerait les tendances centrifuges, avec des jeux d'alliances et de contre-alliances. Dans une telle conjoncture, la désunion pourrait l'emporter. Une certitude : une éventuelle Allemagne post-OTAN n'aurait pas le loisir de devenir une « Grande Suisse ».

Bibliographie

- BOZO F. (2005), *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande. De Yalta à Maastricht*, Odile Jacob, Paris.
- BRAUDEL F. (1993), *Grammaire des civilisations*, Flammarion, Paris.
- COOPER F. et BURBANK J. (2011), *Empires. De la Chine ancienne à nos jours*, Payot, Paris.
- CORN T. (2014), « *Pax germanica*. La République de Berlin entre Kant et le Kaiser », *Le Débat*, vol. 2, n° 179.
- FERGUSON N. (2003), *Empire. How Britain Made the Modern World*, Penguin, New York.
- GOLUB P. (2012), *Une autre histoire de la puissance américaine*, Seuil, Paris.
- GOUGEON J.-P. (1999), *L'Identité allemande à l'entrée du XXI^e siècle*, Hachette, Paris.

36. Historien et expert en géopolitique, Walter Russel Mead voit en la tradition jacksonienne l'une des quatre écoles qui influencent la diplomatie américaine. La figure d'Andrew Jackson, président des États-Unis entre 1829 et 1837, est à l'origine de cette tradition caractérisée par le souverainisme, la définition restrictive des intérêts nationaux, l'unilatéralisme et l'importance accordée à l'emploi de la force militaire. Cf. W. R. Mead, *Sous le signe de la Providence. Comment la diplomatie américaine a changé le monde*, Odile Jacob, Paris, 2003. Sur Donald Trump et la figure d'Andrew Jackson, voir R. White, « Trump's Jacksonian Moment », *Boston Review*, 7 janvier 2017.

37. Nous faisons ici référence à la campagne qui suivit l'élection de Donald Trump, en novembre 2016, sur le thème : « Angela Merkel, nouveau leader du monde libre ».

HÉRODOTE

- GROH D. (1983), « Le *Sonderweg* de l'histoire allemande : mythe ou réalité? », *Annales. Économies, sociétés, civilisations*, n° 5, 38^e année.
- KAGAN R. (2019), « The new German question, what happens when Europe comes apart », *Foreign Affairs*.
- OLSON M. (1978), *La Logique de l'action collective*, PUF, Paris.
- PLESSNER H. (2001), *Die Verspätete Nation. Über die politische Verführbarkeit bürgerlichen Geistes (1935)*, Suhrkamp, Francfort/Main (ouvrage non traduit en français).
- STRUCK P. (2006), « La sécurité de l'Allemagne se joue dans l'Hindou-Kouch ».
- ZBIGNIEW B. (1997), *Le Grand Échiquier. L'Amérique et le reste du monde*, Bayard, Paris.