

SYLVAIN SCHIRMANN  
MARTIAL LIBERA

# La politique extérieure de l'Allemagne depuis 1945

---

*La puissance retrouvée*



ARMAND COLIN

## Collection U Histoire

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements

d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour

les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée. Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du

droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).



© Armand Colin, 2023

Armand Colin est une marque de  
Dunod Editeur 11 rue Paul Bert 92240 Malakoff  
ISBN : 978-2-200-63403-2

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

---

263403 - (I) - OSB 80 - LUM - CMU

Dépôt légal : juin 2023

Achévé d'imprimer par Dupli-Print

[www.dupli-print.fr](http://www.dupli-print.fr)

Imprimé en France

# Introduction générale

La capitulation allemande, le 8 mai 1945, implique la disparition de l'Allemagne comme État. Le *Reich* cesse d'exister et les Alliés sont les nouveaux maîtres du territoire allemand. Ceux-ci y exercent « la haute puissance gouvernementale ». Défaite militairement, mise éthiquement au ban des nations, l'Allemagne doit affronter les privations, les destructions et, pour certains des siens, les condamnations. L'aventure hitlérienne l'a menée à la catastrophe et au chaos, à une « année zéro » pour reprendre l'expression popularisée par des artistes ou des intellectuels au sortir du conflit mondial. Objet des vainqueurs, la nation allemande peut-elle dès lors retrouver la place qui a été la sienne dans les affaires internationales, celle d'une puissance majeure ? Pratiquement 80 ans après l'effondrement de 1945, force est de reconnaître que la République fédérale d'Allemagne (RFA), qui a succédé à l'ancien *Reich*, a retrouvé l'essentiel des leviers de la puissance. La « nouvelle Allemagne » est indéniablement un géant économique, commercial et financier, qui occupe aujourd'hui dans ce domaine la première place en Europe et la quatrième à l'échelle mondiale. Elle a connu des réussites qui font la fierté des Allemands : sa solidité monétaire avec le *Mark* qui sert de modèle à l'Euro ; la bonne image du « *Made in Germany* » à l'exportation ; ses nombreux excédents.

Ses réussites ne s'arrêtent pas à l'économie. L'Allemagne sait diffuser sa culture ou se réjouir de ses succès sportifs (victoire dans quatre coupes du monde de football depuis 1945). L'élection du cardinal Ratzinger, ancien archevêque de Munich, au trône pontifical sous le nom de Benoît XVI a inspiré à la presse tabloïd allemande ce titre : « *Wir sind Pabst* » (« Nous sommes pape »), signe d'une fierté nationale retrouvée. Si Berlin sait avancer avec les attributs du *soft power*, elle n'oublie pas non plus de s'appuyer sur son armée pour peser sur la scène internationale. La *Bundeswehr* est une des armées les plus nombreuses en hommes et dispose d'un des premiers budgets militaires européens (dépenses de 56 milliards de dollars en 2021, à égalité avec les dépenses françaises). Elle est présente sur les théâtres d'opération extérieurs et participe aux résolutions des crises internationales. « Le miracle allemand » n'est pas simplement économique, il est celui d'une puissance retrouvée.

Le présent ouvrage interroge les raisons et les modalités de ce retour de l'Allemagne comme puissance. La nation allemande a-t-elle bénéficié et su s'appuyer sur le contexte international ? Objet des Alliés, l'Allemagne devient ensuite un enjeu de leur rivalité. Cela lui procure des marges de manœuvre, car RFA comme RDA (République démocratique allemande) peuvent s'appuyer chacune sur leur camp pour, à travers leur intégration dans les structures régionales, s'affirmer davantage. D'une manière plus large, comment l'ordre bipolaire a-t-il permis aux deux Allemagnes de retrouver de la souveraineté et de la puissance ? On peut interroger de la même manière la mondialisation économique ou l'ordre international après la fin de la guerre froide. Indépendamment du contexte, l'Allemagne n'a-t-elle pas pu compter sur des acteurs multiples qui ont bien compris qu'intérêts particuliers et intérêt national ne s'opposaient pas ? N'a-t-elle pas réinventé, à la lumière de l'expérience nazie, sa pratique diplomatique, préférant de loin la concertation à l'épreuve de force, le multilatéralisme à l'unilatéralisme, la retenue à la puissance ?

Des figures importantes ont incarné ce retour de l'Allemagne au premier plan. Que l'on songe à Konrad Adenauer, à Willy Brandt ou encore à Helmut Kohl, les chanceliers successifs ont souvent été les garants d'objectifs poursuivis méthodiquement, donnant à la politique extérieure allemande une cohérence dont il faut interroger les marqueurs. Si la quête de la réunification est un objectif commun aux deux Allemagnes, celle-ci obtenue, ce sont les approches de la RFA qui s'imposent. Comment dès lors s'articulent l'inscription allemande dans la mondialisation, la participation à la construction européenne et la coopération au sein du couple franco-allemand ?

La chute du mur en novembre 1989 constitue un événement majeur pour l'analyse de la politique extérieure de l'Allemagne. Avant la *Wende*, la souveraineté allemande est limitée, à l'Est comme à l'Ouest, et le positionnement international de la RDA et de la RFA est inscrit dans un camp différent. La question interallemande revêt de ce fait une importance significative. Le dialogue entre les deux États allemands ne relève pas à leurs yeux de la politique étrangère, mais reste malgré tout un sujet international essentiel pour l'existence de l'Allemagne. Après la réunification, l'Allemagne retrouve sa souveraineté. Elle peut de ce fait s'inscrire comme une autre puissance dans le jeu international et y poursuivre sans tabou ses objectifs. Mais avant comme après 1989, elle reste marquée par l'expérience national-socialiste qui lui confère une responsabilité particulière (qu'elle fait d'ailleurs sienne) dans son approche de la politique extérieure.

Dans chacune des deux parties de l'ouvrage, l'approche chronologique a été privilégiée, à l'exception du chapitre préliminaire consacré à l'indispensable présentation des modalités, des principes et des acteurs de la politique étrangère allemande. Cette approche permet dans la première partie de souligner comment l'Allemagne passe progressivement d'un objet des relations internationales à un acteur qui s'affirme, et cela à l'Est comme à l'Ouest. Elle

invite à regarder les premiers pas de la normalisation d'une puissance au cours de la décennie qui suit la réunification, une puissance qui s'affirme pleinement par la suite dans le jeu international et y devient un acteur majeur. Cette seconde partie s'ouvre par un prologue qui rappelle les événements de 1989-1990 et leurs conséquences internationales. Elle s'achève par un épilogue qui tente d'analyser les premiers pas du nouveau chancelier, Olaf Scholz, sur la scène internationale. Le texte de l'ouvrage ayant été achevé en septembre 2022, cet épilogue se clôt, fin août 2022, avec le discours de Prague du chancelier.

La politique étrangère allemande suscite depuis longtemps un intérêt certain chez les historiens. On ne compte plus les ouvrages consacrés à ce sujet dans la littérature scientifique étrangère, et notamment allemande et anglo-américaine. L'Allemagne a toujours interrogé ! En France, nombreux sont les travaux qui lui sont dédiés, y compris à sa politique extérieure. Hormis quelques ouvrages qui décrivent la politique de ce pays comme la poursuite d'un « pangermanisme réécrit et adapté » au nouveau contexte, l'essentiel des travaux tentent de comprendre les ressorts à l'œuvre qui ont permis à la RFA de retrouver l'essentiel de ses marges de manœuvre.

Certains historiens mettent en garde contre la trop grande puissance qu'a l'Allemagne et contre sa tentation de l'utiliser exclusivement à des fins nationales. D'autres insistent sur l'expérience national-socialiste, qui vaccinerait définitivement la nation allemande contre ses vieux démons, et soulignent combien le travail des Allemands sur leur passé imprègne le rapport aux autres de la RFA. Ils soulignent que sa politique est dorénavant marquée par la réconciliation avec les voisins, par la retenue et par le multilatéralisme. Cette synthèse emprunte aux travaux des deux derniers courants. De Joseph Rovin aux historiens/germanistes actuels, le débat entre les deux écoles a toujours existé. Nous leur sommes redevables des analyses, des réflexions et des interprétations qui structurent ce manuel. Faute de pouvoir les citer toutes et tous, ou de mentionner par des notes de bas de page leur abondante contribution, nous les avons toutes et tous fait figurer dans la bibliographie qui accompagne le texte. Nous y avons bien évidemment inclus nos propres analyses contenues dans des travaux que nous avons, nous-mêmes, consacrés à l'Allemagne. Notre ambition est de présenter en langue française une première vision d'ensemble de la politique extérieure allemande depuis la création des deux États allemands en 1949. Si nous pouvions contribuer à faire réfléchir et à susciter le débat auprès d'un public d'étudiants, voire de citoyens intéressés par et s'interrogeant sur l'Allemagne, nous serions largement satisfaits. Nous avons cependant conscience qu'en un nombre limité de pages, nous avons été contraints à certains choix dont nous prenons la responsabilité.



# Liste des abréviations et des sigles

ABC	Armes atomiques, bactériologiques et chimiques
AELE	Association européenne de libre-échange
AfD	Alternative für Deutschland
AFREA	Association française pour les relations économiques avec l'Allemagne
AIE	Agence internationale de l'énergie
AIR	Autorité internationale de la Ruhr
APEC	Asian-Pacific Economic Cooperation
ASEAN	Association des Nations d'Asie du Sud-Est
BCE	Banque centrale européenne
BDI	Bundesverband der deutschen Industrie
BDL	Bank deutscher Länder
BEI	Banque européenne d'investissement
BILD	Bureau international de liaison et de documentation
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BRD	Bundesrepublik Deutschland (République fédérale d'Allemagne)
CAEM	Conseil d'assistance économique mutuelle
CCNA	Conseil de coopération nord-atlantique
CDU	Christlich-demokratische Union
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CED	Communauté européenne de défense
CEE	Communauté économique européenne
CEI	Communauté des États indépendants
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement
CIG	Conférence intergouvernementale
CNPF	Conseil national du patronat français
COP	Conferences of the Parties (nom donné aux conférences de l'ONU sur le climat)
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
CSP	Coopération structurée permanente
CSP	Catégorie socio-professionnelle

CSU	Christlich-soziale Union
DAAD	Deutscher Akademischer Austausch-Dienst
DBV	Deutscher Bauernverband
DDR	Deutsche demokratische Republik
DEFRA	Deutsche Vereinigung zur Förderung der Wirtschaftsbeziehungen mit Frankreich
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DM	Deutsche Mark
DP	Deutsche Partei
ECU	European Currency Unit
EEE	Espace économique européen
ERP	European Recovery Program
FDP	Freie demokratische Partei
FECOM	Fonds européen de coopération monétaire
FESF	Fonds européen de stabilité financière
FLN	Front de libération nationale
FME	Fonds monétaire européen
FMI	Fonds monétaire international
FNI	Forces nucléaires à portée intermédiaires (traité sur les)
G7	Groupe des 7 pays les plus industrialisés
G8	Groupe des 8 pays les plus industrialisés
GARIOA	Government Appropriation and Relief for Import in Occupied Areas
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
GDB-BHE	Gesamtdeutscher Block – Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten
GDR	German Democratic Republic
GKVA	Gesellschaft für kulturelle Verbindungen mit dem Ausland
GPRA	Gouvernement provisoire de la République algérienne
IDS	Initiative de défense stratégique
IEI	Initiative européenne d'intervention
IFOR	Implementation Force
JO	Jeux olympiques
KFOR	Kosovo Force
MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions
MES	Mécanisme européen de stabilité
NEGP	North European Gas Pipeline
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
OAS	Organisation de l'armée secrète
OCCC	Office de compensation des chambres de commerce du Rhin et de la Moselle

OECE	Organisation européenne de coopération économique
OFAJ	Organisation franco-allemande pour la jeunesse
OLP	Organisation de libération de la Palestine
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
ONUSOM	Opération des Nations unies en Somalie
OPEX	Opérations extérieures
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PAC	Politique agricole commune
PDS	Partei des demokratischen Sozialismus
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PESC	Politique extérieure et de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PEV	Politique européenne de voisinage
PHARE	Pologne-Hongrie Aide à la reconstruction économique
PIB	Produit intérieur brut
PiS	Pravo i Sprawiedliwość (Parti Droit et Justice)
PNB	Produit national brut
PPE	Parti populaire européen
PPP	Partenariat pour la paix
PSC	Pacte de stabilité et de croissance
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
RDA	République démocratique allemande
RFA	République fédérale d'Allemagne
SALT	Strategic Arms Limitation Talks
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SFOR	Stabilization Force
SHAEF	Supreme Headquarters of the Allied Expeditionary Forces
SKK	Sowjetische Kontrollkommission
SME	Système monétaire européen
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland
TABD	Trans-atlantic Business Dialog
TCE	Traité constitutionnel européen
TEC	Tarif extérieur commun
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
UCCR	Union des chambres de commerce rhénanes
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
UEO	Union de l'Europe occidentale
UNAMIC	United Nations Advance Mission in Cambodia

UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia
URSS	Union des Républiques socialistes soviétiques
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nicht-Regierungsorganisationen
ZFO	Zone française d'occupation (en Allemagne)
ZLE	Zone de libre-échange
ZSO	Zone soviétique d'occupation (en Allemagne)

# Principes, acteurs et processus de décision dans la politique étrangère allemande

(Martial Libera)

Définie comme « l'instrument par lequel un État tente de façonner son environnement politique international », c'est-à-dire sa capacité à s'affirmer à l'extérieur de son territoire, la politique étrangère constitue *in fine* la somme des politiques qu'un pays mène envers les autres acteurs – étatiques et non-étatiques – de la scène internationale. Se trouvant ainsi au cœur des relations internationales, la politique étrangère a donné lieu à de nombreux travaux. Ceux-ci portent sur les acteurs – au cœur de l'appareil étatique et en dehors – participant à la définition et à la mise en œuvre de la politique étrangère. Ils analysent leurs prérogatives et étudient les rapports que ces acteurs nouent entre eux. Ces travaux interrogent aussi les processus de décision et l'influence qu'ont les « forces profondes » d'un pays sur ses décideurs. Ils questionnent la rationalité de ces décisions, leur correspondance avec l'« intérêt national », ils cherchent à comprendre les liens entre politique étrangère et politique intérieure.

De ce point de vue, l'étude de la politique étrangère de l'Allemagne présente plusieurs spécificités. En République fédérale d'Allemagne (RFA), la constitution – la Loi fondamentale – fixe les grandes orientations de la politique étrangère ouest-allemande. En RFA toujours, les acteurs de la politique étrangère se répartissent entre acteurs non étatiques et acteurs étatiques. Toutefois, du fait de la structure fédérale du pays, les acteurs étatiques interviennent également à deux niveaux : l'échelon fédéral – le *Bund* – et les *Länder*. Les processus de décision de la politique étrangère ouest-allemande permettent quant à eux de comprendre le soin que porte le gouvernement à

agir en fonction de l'intérêt national. De 1949 à 1990, l'Allemagne est enfin divisée en deux États aux politiques étrangères très différentes, la République démocratique allemande (RDA) étant en ce domaine très dépendante des orientations prises par l'Union soviétique.

## Les principes de la Loi fondamentale en matière de politique extérieure ouest-allemande

L'une des spécificités de la RFA par rapport à d'autres États tient au fait que les grandes orientations de sa politique étrangère sont fixées dans sa constitution, la Loi fondamentale. Après 1990, la politique étrangère de l'Allemagne réunifiée évolue sensiblement. Toutefois, quelles que soient les périodes, la politique étrangère ouest-allemande est largement tributaire du passé de l'Allemagne.

### Le poids du passé

Après 1945, le passé de l'Allemagne conditionne très largement les grandes orientations de la politique étrangère de la RFA. Il serait d'ailleurs vain d'essayer de comprendre cette politique sans connaître ce passé, en particulier le passé proche, celui du régime national-socialiste (1933-1945). La politique étrangère de l'Allemagne nazie, nationaliste, guerrière et raciste, les violences et les crimes contre l'humanité infligés aux peuples européens pendant la Seconde Guerre mondiale et la soumission imposée aux États dans le cadre de l'Europe nouvelle voulue par Hitler sont lourdes de conséquences après 1945 pour le nouvel État ouest-allemand. En même temps, ce passé proche de l'Allemagne – ce *Sonderweg* – agit comme un repoussoir.

Les conséquences sont multiples. Bien qu'elle soit intégrée à l'Ouest, la RFA est privée d'une partie de sa souveraineté en matière de politique étrangère jusqu'en 1989 (voir *infra*, chapitre 2). Acceptant de se poser en successeur juridique du Troisième Reich, la RFA assume et prend à sa charge, à l'international, les réparations à l'égard des victimes du régime national-socialiste. Elle vise ainsi à donner de nouvelles bases aux relations qu'elle entretient avec des pays victimes de la Seconde Guerre mondiale et à surmonter les exactions commises alors.

Dans un processus difficile et douloureux de confrontation avec le passé nazi, les Allemands de l'Ouest font également de la politique étrangère de l'Allemagne national-socialiste un contre-modèle absolu. C'est ce qui explique que la RFA mène après 1945 une politique étrangère tout en retenue, qui

exclut tout nationalisme et toute « politique de puissance ». L'Allemagne de l'Ouest privilégie par ailleurs une approche multilatérale des relations internationales et inscrit son action extérieure dans des organisations internationales et supranationales. Elle œuvre pour la paix et s'abstient de toute action militaire extérieure. C'est également la politique de conquête du régime nazi qui conduit les Allemands de l'Ouest à inscrire dans leur constitution – la Loi fondamentale, *das Grundgesetz* – les grands principes de leur politique étrangère.

## Les principes directeurs de la politique étrangère ouest-allemande

Si les constitutions de nombreux pays précisent, dans le domaine de la politique étrangère, la répartition des prérogatives et des compétences entre les différents pouvoirs, la Loi fondamentale va plus loin et fixe les grands principes de la politique étrangère de la RFA.

Le premier de ces principes engage l'Allemagne de l'Ouest à préserver la paix et lui interdit de s'engager dans une guerre d'agression. La constitution ouest-allemande est en revanche muette sur les moyens de parvenir à cet objectif de paix. La RFA est ainsi libre d'organiser sa défense comme son gouvernement l'entend. Par contre, ses forces militaires, exclusivement défensives, ne peuvent être intégrées que dans des structures politico-militaires de sécurité collective, comme l'Organisation des Nations unies (ONU), l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), l'Union de l'Europe occidentale (UEO), et à condition que ces dernières aient pour objectif la préservation de la paix.

En lien avec la paix, dont il constitue l'un des fondements, le deuxième principe constitutionnel s'attache à la défense et à la promotion des droits humains, sur le sol allemand comme à l'extérieur.

Le troisième principe de la Loi fondamentale en matière de politique étrangère prescrit à la RFA de promouvoir et de pratiquer la coopération internationale, de devenir membre d'organisations internationales et d'institutions supranationales, de faire partie d'un système international de règlement des différends. Cette obligation d'intégration à un système international multilatéral respectueux du droit des peuples constitue le cœur de la politique extérieure ouest-allemande. Il a aussi pour but d'empêcher la RFA de s'isoler sur la scène internationale, voire de retomber dans les ornières du nationalisme.

La réunification des deux Allemagnes constitue la quatrième ligne directrice de la politique extérieure ouest-allemande. La constitution en fait un devoir pour « l'ensemble du peuple allemand » comme pour les dirigeants du pays. Elle prévoit même les voies pour l'atteindre. L'une consisterait à faire de la Loi fondamentale la constitution d'une Allemagne réunifiée ; l'autre serait de confier aux citoyens allemands la rédaction d'une nouvelle constitution.

Si la Loi fondamentale fixe les grands axes de la politique extérieure ouest-allemande, d'autres principes guident également l'action de la RFA sur la scène internationale. Celle-ci reconnaît par exemple la suprématie du système juridique international et s'y soumet. Sur le plan militaire, Bonn accepte en 1954, lors de la création de l'UEO, dont elle devient l'un des membres, et à l'occasion de son intégration dans l'OTAN, de renoncer aux armes atomiques, biologiques et chimiques (armes ABC). Alors que durant la guerre froide le gouvernement ouest-allemand espère qu'il sera un jour possible de revenir sur cette décision, l'Allemagne réunifiée confirme sa renonciation définitive à la fabrication et à l'utilisation d'armes ABC. Sur ce point, la réunification ne modifie pas les décisions arrêtées pendant la guerre froide. Ce n'est pas le cas dans tous les domaines de la politique étrangère. Certaines évolutions sont en effet perceptibles.

## Les évolutions à partir des années 1990

Après 1989, la *Wende* et la fin de la guerre froide, le passé tient une moins grande place dans la définition de la politique étrangère de l'Allemagne réunifiée. Dans ses relations avec des pays tiers, l'Allemagne met moins en avant la question de son passé national-socialiste. L'euro-péanisation de la mémoire collective de la Seconde Guerre mondiale, de la Shoah et des crimes de guerre modifie également le regard porté sur l'Allemagne et sur son rôle futur sur la scène internationale. Quarante-cinq ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale, la politique étrangère allemande est moins empreinte de retenue. Ce changement est d'ailleurs souhaité par les partenaires de l'Allemagne qui attendent une évolution de son rôle en matière de politique étrangère sur la scène internationale. De fait, l'incarnation de la guerre s'estompe. Les témoins directs disparaissent et, dans les années 1990, la première génération de décideurs allemands n'ayant pas vécu le national-socialisme arrive au pouvoir.

Pour autant, les grands principes de la constitution fixant l'orientation de la politique étrangère de l'Allemagne ne sont pas foncièrement revus. Ils sont même maintenus, à l'exception de la réunification, qui n'a plus de raison d'être. Certains connaissent cependant des évolutions. Avant 1990, la RFA avait participé, dans les années 1960, à deux opérations militaires de maintien de la paix de l'OTAN en dehors de son territoire<sup>1</sup>. À la suite de ces interventions, la RFA a décidé de ne plus autoriser l'engagement de forces de la *Bundeswehr* à l'extérieur de son pays. Après la fin de la guerre froide, le changement de l'environnement international conduit à reposer la question de l'implication de la *Bundeswehr* dans des missions militaires de maintien de

1. Un contingent allemand de l'OTAN stationné à Chypre en 1964, l'implication de la flotte allemande dans une coalition de l'OTAN en 1967 pour empêcher l'Égypte de réaliser un blocus maritime d'Israël en 1967.

la paix en dehors de son territoire. En 1994, la Cour constitutionnelle fédérale allemande tranche le débat. Elle autorise l'envoi de troupes allemandes à l'étranger, à condition que celles-ci soient intégrées dans un système de sécurité collective et que le *Bundestag* – le Parlement fédéral allemand – ait validé en amont l'envoi de ces troupes par une résolution parlementaire constitutive.

Une autre évolution concerne la participation de l'Allemagne à des organisations internationales et, plus particulièrement, aux institutions européennes. Jusqu'à la signature du traité de Maastricht, l'Allemagne fédérale s'était fortement impliquée dans la construction européenne. Les transferts de souveraineté qu'elle avait consentis au profit des Communautés européennes et qui visaient à créer une Europe davantage intégrée étaient acceptés. Après 1990, la participation de l'Allemagne à l'intégration européenne va moins de soi. La Cour constitutionnelle fédérale allemande subordonne en effet la participation de l'Allemagne à toute avancée de l'intégration européenne à la consolidation du fonctionnement démocratique de l'Union européenne, c'est-à-dire au renforcement du rôle du Parlement européen, et au maintien des prérogatives des parlements nationaux. Le rôle de la Cour constitutionnelle fédérale allemande – le Tribunal de Karlsruhe – et du *Bundestag*, à plusieurs reprises évoqué ci-dessus, conduit à présenter les différents acteurs de la politique étrangère ouest-allemande.

## Les acteurs de la politique étrangère ouest-allemande<sup>2</sup>

Comme dans tous les pays démocratiques, les compétences en matière de politique étrangère sont réparties en RFA entre les trois pouvoirs : le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Au niveau du *Bund*, le régime parlementaire allemand a pour conséquence un partage des pouvoirs entre le gouvernement, les assemblées – *Bundestag* et *Bundesrat* – et les institutions judiciaires. De son côté, la constitution fédérale de l'Allemagne conduit à doter les États allemands – les *Länder* – de certaines prérogatives en matière de politique étrangère. À côté des représentants de l'État, d'autres acteurs – non étatiques – ont une certaine influence dans la définition et la conduite de la politique étrangère.

2. De nombreux éléments des parties II et III de ce chapitre reprennent les analyses et les réflexions sur le cadre de la politique étrangère ouest-allemande de Stephan Bierling, issues de la première partie de son livre intitulé, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Normen, Akteure, Entscheidungen*, 2. Auflage, München, Oldenbourg, 2005.

## Les compétences des instances fédérales

Le président fédéral – le *Bundespräsident* – assure la représentation de l'Allemagne à l'étranger. Il prononce les discours officiels et conduit la délégation allemande lors des visites et des voyages d'État. Il signe les traités approuvés par le gouvernement et ratifiés par le *Bundestag* de même que les décrets de nomination des ministres. Mais ses compétences en matière de politique étrangère restent formelles. Il n'est en effet pas habilité à élaborer la politique extérieure de l'Allemagne fédérale. Aussi ses interventions sont-elles préparées en lien étroit avec le gouvernement fédéral, ses discours le plus souvent formalisés et écrits par le ministère ouest-allemand des Affaires étrangères. À plusieurs reprises, les hommes qui se sont succédé à la présidence fédérale de la RFA ont tenté d'accroître leurs prérogatives dans ce domaine au détriment de celles du gouvernement fédéral. En vain.

C'est qu'en effet, sur les questions de politique étrangère, le gouvernement fédéral – la *Bundesregierung* – détient par la constitution les prérogatives essentielles : « il négocie les traités et les signe, il conclut les accords administratifs, il entretient les contacts avec les ambassades et les gouvernements étrangers, il assure les déclarations de politique étrangère, ses délégués représentent l'Allemagne lors des conférences internationales ». Au sein du gouvernement, le chancelier – der *Kanzler* – dispose d'une position prépondérante. C'est lui qui assume la responsabilité de la politique étrangère de son gouvernement vis-à-vis du Parlement comme de l'opinion publique. Il a la compétence politique pour la définir et est, en cas d'attaque, le chef des armées. D'autres ministres sont bien sûr concernés par les questions de politique extérieure au premier rang desquels on trouve le ministre des Affaires étrangères. Après la Seconde Guerre mondiale et la montée en puissance des enjeux économiques, financiers et commerciaux, mais aussi défensifs, les ministres de l'Économie, des Finances, de la Défense jouent un rôle grandissant dans la politique internationale de l'Allemagne. La chancellerie et chacun de ces ministères disposent de services administratifs et de fonctionnaires spécialisés qui conseillent les décideurs politiques et mettent en œuvre leurs décisions.

Contrairement à ce que l'on pourrait imaginer dans un régime parlementaire, le Parlement fédéral – le *Bundestag* – n'a pas la possibilité de prendre des initiatives en matière de politique étrangère. Il n'a qu'un droit de participation à certaines décisions : la ratification de traités (politiques, de paix, etc.), le transfert de portions de la souveraineté allemande à des organisations internationales, la déclaration de guerre défensive. La marge de manœuvre du *Bundestag* dans les procédures de ratification des traités est la plupart du temps très étroite. En règle générale, il ne peut que les approuver ou les récuser. Toutefois, il est arrivé que le Parlement fédéral outre passe

ses compétences et ajoute un préambule à un traité avant de le ratifier. Cela s'est produit à deux reprises : en 1963 pour le traité de l'Élysée et en 1972 à l'occasion de la ratification du traité fondamental entre les deux Allemagnes. Après la réunification, dans le domaine de la défense, le Tribunal de Karlsruhe a renforcé le rôle du *Bundestag* en subordonnant tout envoi de troupes allemandes à l'extérieur à son autorisation expresse (voir *supra*). Par l'intermédiaire de ses Comités pour les Affaires étrangères et pour la Défense, le Parlement fédéral est par ailleurs en capacité de contrôler directement la politique étrangère allemande. Le vote et le contrôle du budget lui donnent en outre des moyens indirects de contrôle.

Parfois, les groupes de travail du Parlement sont à l'origine de réorientations importantes de la politique extérieure du gouvernement, comme cela fut le cas à la fin des années 1950 grâce aux propositions du Groupe de travail pour les relations avec les États du bloc soviétique. Il est également arrivé au *Bundestag* de prendre des résolutions qui ont pris de court le gouvernement et l'ont contraint à faire sienne la ligne des parlementaires. C'est ce qui s'est produit en 1990 à propos de la confirmation de la ligne Oder-Neiße comme frontière occidentale de la Pologne. Pour autant, la plupart du temps, loin de s'affronter, le *Bundestag* et le gouvernement fédéral travaillent en bonne intelligence. Le second veille à respecter les vœux du premier et à impliquer ses membres dans la préparation des traités. Si une partie de la majorité est en désaccord profond sur la politique étrangère du gouvernement, elle peut se servir du Parlement pour obtenir, par un vote de défiance, le changement de la coalition au pouvoir. Par leurs fonctions, les parlementaires peuvent enfin avoir des activités liées aux affaires étrangères et s'informer directement de la situation internationale. Ces activités comprennent les voyages à l'étranger, les rencontres avec des décideurs étrangers exerçant des fonctions au sein de l'exécutif ou en tant que parlementaires dans leurs pays, des invitations à des hommes d'État à venir s'exprimer devant le *Bundestag*, des coopérations et des interactions avec les parlementaires d'organisations internationales.

Le *Bundesrat* – Conseil fédéral – est l'autre instance législative de la République fédérale. Il représente les intérêts des *Länder*. Comme le *Bundestag*, il n'a pas de droit d'initiative en matière de politique étrangère. Dans les cas où un traité nécessite son approbation, il peut faire remonter des objections. Son droit de contrôle peut le conduire à demander au gouvernement de le tenir au courant de la conduite de la politique étrangère.

Représentant le pouvoir judiciaire, la Cour constitutionnelle allemande – le *Bundesverfassungsgericht* –, également appelée le Tribunal de Karlsruhe, joue un rôle fondamental dans le régime politique de la RFA. En contrepoint de l'arbitraire national-socialiste, il renvoie à l'idée du *Rechtsstaat*, c'est-à-dire d'un État fondé sur le droit. En Allemagne fédérale, le Tribunal de Karlsruhe

est « un véritable organe constitutionnel chargé de faire équilibre à l'exécutif et au législatif ». Il est préposé à l'examen de la constitutionnalité des lois. Ses compétences sont considérables. Sur le plan politique, il se prononce par exemple sur la constitutionnalité des partis politiques, une décision négative de sa part ayant pour conséquence l'interdiction dudit parti. Dans le domaine de la politique étrangère, il est chargé, pour l'essentiel, de trancher lorsqu'un doute existe sur la compatibilité d'une règle de droit international avec le droit allemand. Depuis la création de la RFA, le Tribunal de Karlsruhe a surtout été saisi, à partir des années 1990, pour examiner la constitutionnalité des traités européens au regard du droit allemand (cf. *supra*).

### Les prérogatives des *Länder*

Parmi les États à constitution fédérale, les prérogatives des *Länder* allemands en matière de politique étrangère se situent à un niveau intermédiaire. Elles sont plus développées que celles des États correspondants en Suisse ou en Autriche mais moins importantes qu'au Canada ou qu'aux États-Unis d'Amérique. Elles s'articulent autour de plusieurs compétences.

Lorsque le *Bund* contracte des accords internationaux, les *Länder* doivent être consultés par l'intermédiaire du *Bundesrat* – la chambre haute allemande – dans le cas où ces accords auraient des répercussions à leur niveau. Dans le même ordre d'idées, les États allemands disposent du droit de signer des accords internationaux si ces derniers concernent une compétence qu'ils exercent de manière exclusive. C'est le cas pour l'éducation, ce qui permet aux *Länder* de contracter des accords de type concordataire pour l'enseignement religieux. Les États allemands peuvent également participer à des associations ou à des organisations régionales internationales, au sein desquelles ils sont représentés sans avoir à demander l'accord du gouvernement fédéral. C'est en particulier le cas des structures de coopération transfrontalière ou de regroupements d'États régionaux dans le cadre de la construction européenne. La Grande Région (autrefois Saar-Lor-Lux) comprend ainsi deux *Länder* allemands : la Sarre et la Rhénanie-Palatinat. Le pays de Bade (Bade-Wurtemberg) et le Palatinat (Rhénanie-Palatinat) sont membres de la Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur. Autre exemple : aux côtés de la Catalogne, de la Lombardie et d'Auvergne-Rhône-Alpes, le Bade-Wurtemberg est l'une des quatre régions de l'organisation multilatérale Quatre moteurs pour l'Europe. De son côté, la Bavière fait partie du Groupe de travail des pays alpins.

Dans les domaines qui sont strictement de leurs ressorts, les *Länder* disposent également d'un droit de légation. Cela leur permet par exemple de disposer de représentants au Vatican. Ce droit a pris une importance particulière dans le cadre de la construction européenne. Depuis la signature

en 1986 de l'Acte unique européen, les *Länder* ont la possibilité d'avoir des bureaux d'information à Bruxelles. Par la loi fédérale de 1993 sur la coopération du *Bund* et des *Länder* dans les affaires européennes, les États allemands ont le droit d'entretenir des relations permanentes avec les institutions européennes.

Le droit de légation renvoie par ailleurs au droit que réclament les *Länder* de participer à l'élaboration des accords internationaux de la RFA. Si cette dernière signe un traité qui a de fortes implications pour un ou plusieurs de ses États, ceux-ci peuvent faire remonter au *Bund* leurs réserves et leurs suggestions. Ce dernier doit les examiner mais n'a pas l'obligation d'en tenir compte. En fait, c'est surtout sur le plan européen que les États allemands ont obtenu une augmentation de leurs compétences. Le développement des institutions européennes ayant un fort impact sur leurs prérogatives, ils ont demandé à être mieux représentés en leur sein. L'Acte unique européen a ainsi acté le droit des *Länder* de dépêcher deux représentants aux sessions du Conseil des ministres de la Communauté européenne dans le cas où les questions à leur ordre du jour sont de la compétence exclusive des *Länder*. Le traité de Maastricht va plus loin. Dans le cas où les questions traitées en Conseil des ministres de l'UE sont du ressort des régions ou des *Länder*, il permet en effet à un État membre d'y être représenté par un ministre d'une région ou d'un *Land*. En instituant le Comité des Régions, le traité de Maastricht contribue au renforcement du rôle des États allemands dans la politique européenne de l'Allemagne.

Dans la pratique, les *Länder* développent souvent des éléments de politique étrangère qui dépassent les attributions que leur accorde la constitution et qui sont normalement réservés au *Bund*. La diplomatie qu'ils mettent en œuvre passe par des visites officielles à l'étranger, par la réception de représentants étatiques, par l'entretien de contacts réguliers avec des ambassades. Les dirigeants des États allemands prononcent des discours de politique étrangère qui, le cas échéant, peuvent être en désaccord avec la ligne défendue par le gouvernement. Face à la volonté des *Länder* d'agir dans des domaines relevant du pouvoir fédéral, la Cour constitutionnelle fédérale allemande intervient surtout pour éviter que des décisions des États allemands en matière de politique étrangère exercent une pression sur la politique gouvernementale. La Cour vise aussi à ce que les acteurs locaux et régionaux en matière de politique étrangère – les villes, les *Länder* – agissent à leurs niveaux de compétence, ce qui renvoie, pour l'essentiel, aux jumelages internationaux de villes, aux voyages culturels, aux échanges de jeunes, à la participation à des actions humanitaires ou en faveur des pays en développement, mais aussi au développement de relations et de partenariats économiques extérieurs.

## Le rôle des acteurs non étatiques

La politique étrangère de l'Allemagne n'est pas réductible à l'action des seuls pouvoirs publics du *Bund* ou des *Länder*. D'autres acteurs, non étatiques, y prennent une part active. Représentant différentes facettes de l'économie ou de la société allemande, ils forment un ensemble hétérogène d'acteurs qui poursuivent, à l'international, des objectifs souvent très différents. Ces groupes d'intérêt viennent parfois en aide à la politique du gouvernement, la prolongent ou suppléent son absence.

Les grands syndicats patronaux et de salariés, dont la représentation est suffisamment étendue, sont traditionnellement actifs sur la scène internationale. Du côté patronal, les principales centrales syndicales, la Fédération des industries allemandes – *Bundesverband der deutschen Industrie* (BDI) – et la Fédération des chambres de commerce et d'industrie allemandes – *Deutscher Industrie- und Handelstag* (DIHT) devenu *Deutscher Industrie- und Handelskammertag* (DIHK) –, interviennent de longue date, depuis leur création, à l'international. La Confédération allemande des syndicats – *Deutscher Gewerkschaftsbund* (DGB) –, qui regroupe l'ensemble des syndicats allemands, a également suffisamment de poids pour agir au niveau international, en particulier européen. C'est surtout à ce dernier échelon que l'Union des agriculteurs allemands – *Deutscher Bauernverband* (DBV) – défend les intérêts de ses membres. L'Allemagne compte par ailleurs six grandes fondations politiques – *politische Stiftungen* – qui développent d'importantes activités, tant sur le plan national qu'à l'international.

Ces fondations sont proches des principaux partis politiques du pays : la Fondation Friedrich Ebert l'est du SPD, la Fondation Konrad Adenauer de la CDU, la Fondation Friedrich Naumann du FDP, la Fondation Hanns Seidel de la CSU, la fondation Heinrich Böll des Verts et la Fondation Rosa Luxemburg du PDS. De leur côté, les organisations non gouvernementales (ONG) allemandes se sont regroupées dans les années 1990 dans de grandes associations pour pouvoir davantage peser, en tant que groupes d'intérêt, sur le plan national mais aussi à l'extérieur. Ont ainsi été créés le Forum Environnement et développement – *Forum Umwelt & Entwicklung*, 1992 – le Forum Droits humains – *Forum Menschenrechte*, 1994 – et VENRO, l'organisation faitière des ONG de développement en Allemagne – *Verband Entwicklungspolitik deutscher Nicht-Regierungsorganisationen*, 1996. C'est à la même période que les Églises – *Evangelische Kirche Deutschlands* et *Katholische Kirche Deutschlands* –, toujours très ancrées dans la société allemande, se sont fortement engagées à l'international sur des thématiques relevant des droits humains, de la paix et de l'aide au développement.

En référence au *soft power* et au *hard power*, les intérêts des acteurs non étatiques allemands en matière de politique étrangère peuvent être classés en deux grandes familles : les « intérêts doux », orientés autour de valeurs,

qui renvoient aux problématiques de paix, de liberté, de démocratie et d'environnement, et les « intérêts durs », relevant de thématiques de sécurité, de prospérité, de compétitivité économique et de puissance. Les ONG et les Églises allemandes s'apparentent à la première famille, les syndicats de patrons davantage à la seconde. Les fondations politiques et les syndicats de travailleurs jouent un rôle intermédiaire.

La plupart de ces acteurs ont à l'international des activités de plusieurs ordres. Ils développent souvent une véritable diplomatie transnationale. Le DGB est ainsi membre de plusieurs associations syndicales internationales. Au niveau mondial, il fait partie de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) qui regroupe près de 150 millions de travailleurs issus de 150 pays et de plus de 230 associations syndicales. Par son truchement, le DGB participe à la construction d'un ordre économique mondial plus juste, aux politiques de développement, à la défense des droits humains et syndicaux, à la lutte contre les discriminations entre les hommes et les femmes, à l'amélioration des conditions de travail sur le plan sécuritaire et sanitaire. La CISL s'affirme également comme un contre-pouvoir aux multinationales. Au niveau européen, le DGB est membre de la Confédération européenne des syndicats (CES) qui est l'un des principaux interlocuteurs de la Commission européenne et du Parlement européen et qui participe à leurs côtés au « dialogue social ».

Par leur politique internationale, les acteurs non étatiques allemands communiquent sur leurs objectifs, les font connaître pour accroître leurs chances de les faire adopter. Les présidents du DIHT parcourent ainsi le monde et prononcent devant des partenaires économiques ou des représentants du monde politique des discours dans lesquels ils vantent le *Made in Germany* tout autant que l'organisation d'un marché mondial libéral qu'ils préconisent. En tant que groupes d'intérêt, les acteurs non étatiques pratiquent également une politique de lobbying auprès de nombreux décideurs.

S'ils tentent, par différents moyens, de faire adopter par leur gouvernement leurs objectifs en matière de politique étrangère (voir *infra*), les acteurs non étatiques allemands sont également des relais importants de leur État sur la scène internationale. Lors de voyages officiels à l'étranger, il est fréquent que des représentants du monde économique accompagnent les membres du gouvernement. Mais la « diplomatie des voyages » – *Besuchsdiplomatie* – est également particulièrement utile dans les pays avec lesquels le gouvernement allemand n'a pas de relations ou avec lesquels il entretient des relations diplomatiques irrégulières. Les voyages à l'étranger de certains acteurs – principalement des représentants de fondations politiques ou des milieux économiques – peuvent ainsi préparer le terrain à la prise ultérieure de contacts au niveau gouvernemental.

La « diplomatie des contrats » poursuit les mêmes finalités. La signature d'accords entre intérêts privés est parfois favorable à des rapprochements

politiques à venir. Il arrive même que certains acteurs non gouvernementaux soient chargés par le gouvernement allemand de le remplacer. Cette « diplomatie de secours » – *Ersatzdiplomatie* – intervient dans les cas où le gouvernement est dans l'impossibilité, pour des raisons diplomatiques ou en fonction du contexte international, en particulier durant la guerre froide, de nouer des relations avec un pays tiers, alors même que l'Allemagne y aurait intérêt. En 1952, six grandes associations patronales allemandes, dont le BDI et le DIHT, créent, avec l'accord du gouvernement, la Commission de l'économie allemande pour les échanges avec l'Est (*Ost-Ausschuß der deutschen Wirtschaft*). Au-delà de son rôle économique, cette commission assure les fonctions d'un organe quasi étatique et rencontre des représentants étrangers. Elle est une sorte d'« agent public de secours » de l'*Ostpolitik* du gouvernement de Bonn, un « constructeur de ponts » – *Brückenbauer*, selon l'expression d'Otto Wolff von Amerongen, qui l'a longtemps présidée – vers l'Europe de l'Est, l'Union soviétique et la Chine.

## Les processus de décision de la RFA en matière de politique étrangère

Les processus de décision de la RFA en matière de politique étrangère sont intéressants à plusieurs titres. Ils permettent de comprendre comment les décideurs allemands déterminent ce qu'ils considèrent être leur intérêt national. C'est aussi l'occasion de saisir la façon dont la politique étrangère allemande est définie, puis arrêtée. La question du processus de décision conduit enfin à analyser les rapports de force entre décideurs.

### La détermination de l'intérêt national

Du fait même des objectifs de politique étrangère arrêtés dans la Loi fondamentale, la RFA prend garde de fixer, autant que faire se peut, ses intérêts en accord avec ses partenaires. Elle entend ainsi éviter l'émergence de tout ressentiment antiallemand comme la constitution de coalitions qui seraient dirigées contre elle. Au-delà de cette volonté de tenir compte de l'avis des autres États avec lesquels elle coopère, l'Allemagne fédérale, jusqu'à la réunification, n'a pas recouvré l'intégralité de sa souveraineté. Elle n'a pas de prérogatives sur le Grand Berlin qui relève du droit des Alliés (États-Unis, France, Grande-Bretagne et Union soviétique). En d'autres termes, sa définition de l'intérêt national est alors tributaire, en partie tout au moins, d'autres États.

L'interdépendance de l'Allemagne fédérale sur le plan international a également un fort impact sur la définition de ses intérêts nationaux. La RFA doit tenir compte et respecter les buts des organisations internationales dont elle

est membre. Sur le plan économique et commercial, l'Allemagne intègre la politique des communautés européennes – CECA, CEE et Euratom – puis de l'UE, elle respecte les orientations de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT, *General Agreement on Tariffs and Trade*) et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui lui succède. Son appartenance à l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), sa dépendance vis-à-vis des États-Unis sur le plan militaire conditionnent sa politique de sécurité et de défense. Sa participation à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE puis, à partir de 1995, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, OSCE) a les mêmes implications. L'Allemagne suit également les grands axes de politique étrangère définis au niveau européen, notamment dans le cadre de la PESC (Politique européenne de sécurité commune). Au total, l'implication de l'Allemagne dans un réseau serré d'organisations internationales contraint ses marges de manœuvre sur la scène internationale, mais contribue à apaiser les peurs que nourrirait la renaissance d'une politique allemande de puissance.

Quoi qu'il en soit de ces contraintes, les décideurs allemands n'en essaient pas moins de définir au mieux l'intérêt national de leur pays sur la scène internationale. Dans le domaine de la construction européenne, le gouvernement prend souvent l'avis des acteurs du monde socio-économique avant d'arrêter ses décisions. C'est particulièrement le cas en amont de la signature de traités importants. Ceux de Rome, en 1957, en sont un bon exemple : des représentants du BDI sont impliqués dans la définition de la position que le gouvernement allemand défend lors des négociations. Au-delà de ces échanges ponctuels entre le gouvernement et les acteurs socio-économiques, il existe des structures administratives pérennes qui permettent aux décideurs d'être continuellement informés des objectifs de la société civile. Le Conseil consultatif du commerce extérieur – *Außenwirtschaftsbeirat* – joue ce rôle dans le domaine économique. Les banquiers et les entrepreneurs qui y siègent font remonter des informations au ministère de l'Économie et le conseillent.

## Les lieux de la définition de la politique étrangère

Comme dans de nombreux pays, le processus décisionnel en Allemagne fédérale ne peut pas être compris à partir de l'organigramme gouvernemental. Si les compétences des acteurs (voir *supra*) sont clairement arrêtées, l'influence qu'ont les décideurs sur les prises de décision en politique étrangère dépend beaucoup de leur poids politique et de leur expérience.

Toutefois, à l'instar de ce qui a pu être observé pour la définition de l'intérêt national, les structures décisionnelles où la politique étrangère ouest-allemande est discutée puis arrêtée s'attachent à prendre l'avis d'un panel

représentatif de décideurs. Cette volonté d'aboutir à un consensus ou à des compromis entre acteurs de la politique extérieure vient notamment de ce que tous les gouvernements de la RFA depuis 1949 sont le fruit de coalitions. Les « coalitions noire-jaune », qui regroupent les chrétiens-démocrates et les libéraux, sont les plus fréquentes de même que les « coalitions sociales-libérales », constituées des socio-démocrates et des libéraux. À quelques reprises, il est arrivé que des grandes coalitions (sociaux-démocrates et chrétiens-démocrates) soient formées. C'est le cas, entre 1966 et 1969, pour le gouvernement dirigé par Kurt Georg Kiesinger, puis de trois des quatre gouvernements d'Angela Merkel entre 2005 et 2021. D'autres types de coalition sont apparus plus récemment : la « coalition rouge-verte », composée de sociaux-démocrates et d'écologistes et, depuis 2021, la « coalition tripartite » du gouvernement d'Olaf Scholz, comprenant des sociaux-démocrates, des libéraux et des écologistes.

Dans les années 1950, marquées par ce que l'on appelle la *Kanzlerdemokratie*, le pouvoir de décision revient pour l'essentiel au chancelier Adenauer et à son gouvernement et ce d'autant plus que la coalition est réduite aux deux « partis frères » que sont la CDU et la CSU. Par la suite, avant l'officialisation de leur coopération au sein d'un gouvernement, les partenaires potentiels d'une coalition discutent et se mettent d'accord sur les grandes orientations futures de leur politique, y compris sur le plan international. Ils arrêtent alors des contrats de coalition qui, à partir des années 1980, deviennent de véritables programmes de gouvernement.

Selon les époques et les majorités en place, les organes où se décide la politique étrangère varient. Dans les années 1960 et 1980, le gouvernement, les partis politiques et les parlementaires se rencontrent dans ce qu'il est convenu d'appeler des « assemblées de coalition » – *Koalitionsrunden* –, véritable lieu d'élaboration et de décision de la politique étrangère allemande. Au cœur du système décisionnaire ouest-allemand, les *Koalitionsrunden* jouent dans les années 1980 un rôle essentiel en matière de politique de défense, au point qu'elles sont perçues comme une sorte de « Conseil de sécurité nationale ». Parfois, les décisions se prennent dans des instances moins formelles. Dans les différents gouvernements Kohl (1982-1998), les rencontres des trois composantes de la majorité – appelées « assemblée des éléphants » ou *Elefantenrunden* –, c'est-à-dire entre le chancelier (Helmut Kohl, CDU), son ministre des Affaires étrangères (Hans-Dietrich Genscher, FDP) et le puissant ministre-président du *Land* de Bavière (Franz Josef Strauß, CSU) jouent un rôle central. Parfois, ce sont aussi les présidents des trois partis au pouvoir – CDU, CSU et FDP – qui se retrouvent.

Après la guerre froide, plusieurs évolutions interviennent. Les conversations *ad hoc* qui impliquent, selon les sujets et les compétences requises, des décideurs différents se multiplient. Dans ce cadre flexible, les organes institutionnels établis, comme le Conseil des ministres – die *Kabinettsitzung* – perdent

en importance. D'autres lignes de rupture, comme celle opposant les ministères attribués au parti principal de la coalition et ceux obtenus par le ou les partis de la coalition, font que le processus décisionnel est souvent le théâtre d'importants rapports de force.

## Les rapports de force entre décideurs

Les rapports de force entre acteurs de la politique étrangère allemande interviennent à plusieurs niveaux. Les groupes d'intérêt essaient de peser sur les décisions du gouvernement. Au sein de ce dernier, les différents ministères concernés par les questions de politique étrangère tentent régulièrement d'accroître leurs prérogatives au détriment d'autres départements ministériels du cabinet.

Régulièrement consultés par le gouvernement et impliqués dans certaines sphères politico-administratives, les groupes d'intérêt n'en tentent pas moins, par d'autres moyens, d'influer sur les grandes orientations de politique étrangère de l'Allemagne. Pour ce faire, les personnalités en vue des syndicats patronaux et de travailleurs, des groupes de pression sectoriels essaient d'avoir un accès direct aux décideurs, qu'il s'agisse du chancelier ou d'un ministre ayant des compétences à l'international ou encore de hauts fonctionnaires. Dans l'après-guerre, Fritz Berg, le président du BDI, peut par exemple s'entretenir sans intermédiaire avec le chancelier Konrad Adenauer. De son côté et quelle que soit l'époque, l'Union des agriculteurs allemands (DBV) essaie d'avoir un contact privilégié avec le ministre fédéral de l'Agriculture. Les syndicats patronaux peuvent également faire pression sur les partis politiques en menaçant de les priver des subventions qu'ils leur octroient.

Certains groupes d'intérêt mettent par ailleurs en avant leur potentiel de mobilisation électorale. Les syndicats s'en servent fréquemment. Jusqu'à la fin des années 1960, les associations de personnes déplacées, qui représentent près de 10 millions d'individus en RFA, constituent également un puissant groupe de pression. Au début des années 1950, ces associations forment même un parti politique, le Bloc panallemand – Bloc des réfugiés et dépossédés, *Gesamtdeutscher Block-Block der Heimtavertriebenen und Entrechteten* (GDB-BHE). Par l'intermédiaire de celui-ci et fort des résultats qu'il obtient aux élections législatives fédérales de 1953, le GDB-BHE entre au *Bundestag* et change de stratégie. Il intègre la coalition gouvernementale composée de la CDU-CSU et de la *Deutsche Partei* (DP), et compte dès lors disposer de plus de marges de manœuvre pour essayer de mettre en application ses objectifs en politique étrangère : la révision des accords de Yalta et de Potsdam, de façon à pouvoir rétrocéder à l'Allemagne des territoires perdus à l'Est et, par ailleurs, le rétablissement rapide de l'unité de l'Allemagne. Mais, au moment même où le GDB-BHE rencontre le succès électoral, l'intégration rapide des