



**Les ambiguïtés de la  
politique étrangère  
allemande et les angles  
morts du tandem Paris-Berlin**

Jean-Sylvestre  
Mongrenier

Points Clés 25  
Mars 2021





**Selon divers commentaires, la présidence allemande de l'Union européenne aurait été un succès ; le cap serait fixé pour l'année en cours. Pourtant, l'accord euro-chinois sur les investissements soulève des doutes quant au fond. De même le projet d'un gazoduc germano-russe, le Nord Stream 2, qui renforce la main du Kremlin en Europe. La politique étrangère allemande serait-elle animée par des considérations exclusivement commerciales ? L'ambiguïté obère la prétention française à édifier une Europe intégrée sur le socle d'un « couple franco-allemand ». Une certitude : face au défi mondial d'une Grande Eurasie sino-russe et des nouvelles routes de la soie, les solidarités géopolitiques seront occidentales.**

Au seuil de l'année nouvelle, la présidence allemande de l'Union européenne (juillet-décembre 2020) était réputée s'être achevée sur un grand succès. A son actif étaient portés l'accord de libre-échange signé entre Bruxelles et Londres ainsi qu'un accord euro-chinois sur les investissements, objet de bien des discussions depuis. Lisbonne a pris le relais de Berlin à la tête de l'Union européenne et il n'est plus l'heure de procéder à une analyse spectrale de la présidence allemande et de son bilan. Pourtant, le forcing opéré afin de conclure un accord global avec Pékin suscite des doutes sur le fond de la politique allemande : s'agissait-il de renforcer la posture de l'Europe dans le monde (une « *Europe géopolitique* ») ou, plus prosaïquement, de conduire une politique avant tout commerciale et industrielle conforme aux intérêts économiques allemands ? Il en va de même de l'importance que Berlin confère au gazoduc Nord Stream 2, bénéfique à la Russie mais préjudiciable à l'autonomie énergétique de l'Europe, plus encore à la sécurité nationale de l'Ukraine.

De telles ambiguïtés dans la politique menée depuis Berlin obèrent la prétention de Paris à édifier une Europe plus intégrée encore – sur les plans politique, diplomatique et militaire –, avec pour socle un hypothétique « couple franco-allemand » (une expression rarement utilisée en-dehors des frontières de la France). Au vrai, les dirigeants allemands s'avèrent-ils peut-être autrement plus lucides que leurs homologues français sur la possibilité, la portée et la pertinence d'une telle Europe. Une certitude s'impose cependant : face au défi d'envergure mondiale d'une Grande Eurasie sino-russe et des nouvelles routes de la soie, centrées sur la Chine populaire, l'Europe ne suffira pas. Les solidarités géopolitiques qu'il importe de consolider et d'amplifier, pour s'élever à la hauteur des enjeux géopolitiques contemporains, sont pan-occidentales : de Vancouver à Varsovie, de l'Atlantique à l'Indo-Pacifique. Analyse en dix points clés.

**Point 1. La volonté de faire signer à l'Union européenne un accord avec Pékin sur les investissements, et ce avant tout effort de coordination avec la nouvelle Administration américaine, témoigne des ambiguïtés de la politique étrangère allemande. Le biais mercantile de Berlin fausse la perception des enjeux géopolitiques que recèlent les Nouvelles routes de la Soie, depuis les « Méditerranées asiatiques » (mers de Chine du Sud et de l'Est) jusqu'au golfe Arabo-Persique**

---

Depuis plusieurs années prévaut l'idée que l'Allemagne serait désormais prête à agir comme puissance responsable, et donc qu'elle assumerait sa part du « fardeau » qui repose sur les États-Unis et leurs principaux alliés européens (1). Le rêve d'une « Grande Suisse » pacifique et mercantile qui ferait prévaloir ses intérêts commerciaux sur les enjeux de sécurité et les solidarités géopolitiques occidentales, semblait s'être dissipé. Après qu'un rapport de la Commission européenne qualifia la Chine populaire de « rivale systémique » (pour ne pas parler d'« adversaire » ?), le ministre des Affaires étrangères allemand, Heiko Maas, fit preuve d'une certaine hardiesse à l'encontre de Pékin : refus des menaces à l'encontre des pays européens s'interrogeant quant à l'origine du « virus chinois », exigence d'élections libres à Hong-Kong et d'une commission d'enquête internationale sur la situation au Xinjiang (Xinjiang) et les conditions de vie réelles des Ouïghours, déportés et internés en grand nombre. Était-ce donc la fin de l'« Ostorientierung » (« Orientation à l'Est ») et du mercantilisme un temps reprochés à l'Allemagne ? A l'issue d'un semestre de présidence allemande de l'Union européenne (juillet-décembre 2020), le « forcing » d'Angela Merkel a conduit l'Union européenne à signer avec la Chine populaire un accord sur les investissements qui ne comporte pas de véritable réciprocité (2). Au cours de cette négociation, le parti-Etat chinois ne s'est pas même engagé à respecter les normes de l'OIT (Organisation internationale du travail) et, par voie de conséquence, bannir toute forme de travail forcé (3). La question des Ouïghours, sans parler de celle des Tibétains, du sort des Mongols ou encore du principe de la liberté religieuse, ont été balayés de l'esprit des négociateurs allemands (4).

Alors qu'il fut maintes fois reproché à Donald Trump de refuser toute coordination stratégique entre Washington et Bruxelles en vue de contrebalancer les ambitions de Pékin, et de freiner le déplacement des équilibres de puissance vers la Chine populaire, Angela Merkel n'a donc pas daigné attendre un tant soit peu afin d'explorer la voie d'une concertation avec l'Administration Biden. Et la France ainsi que les autres États membres de plier quand il eût fallu faire plier le parti-Etat chinois ! Si la Chine populaire voit en l'Europe le « ventre mou » de l'Occident qu'elle pense pouvoir rallier à sa cause afin de prendre l'ascendant sur les États-Unis, Berlin entend réduire cette grande question géopolitique aux seuls intérêts industriels et commerciaux allemands.

(1) Cette nouvelle attitude allemande était appelée le « consensus de Munich ». L'expression se réfère à la convergence des discours qui furent prononcés en 2014 par le Président de la RFA, le ministre des Affaires étrangères et celui de Défense, lors de la Conférence annuelle sur la sécurité organisée à Munich.

(2) Voir Laurent Amelot, « Accord sur les investissements : l'UE risque de devenir le laboratoire de la sino-mondialisation », *L'Opinion*, 30 décembre 2020, [disponible ici](#).

(3) Annoncé le 30 décembre 2020, l'accord global UE-Chine sur les investissements ne mentionne qu'un simple « engagement à faire des efforts durables et continus pour ratifier les conventions de l'Organisation internationale du travail ». Ce texte devra être ratifié par le Parlement européen ainsi que les parlements nationaux.

(4) La question mongole, encore négligée en Occident, porte sur l'imposition du mandarin, au détriment de la langue et des droits culturels de cette ethnie (environ le cinquième des vingt-cinq millions d'habitants de la province de Mongolie Intérieure, au nord de la Chine populaire. Voir « Xi Jinping appelle à renforcer l'usage du mandarin dans la région chinoise de Mongolie-Intérieure », *Le Monde-AFP*, 6 mars 2021, [disponible ici](#). Sur la question des libertés religieuses en Chine populaire, voir Emmanuel Dubois de Prisque et Jean-Sylvestre Mongrenier, *Libertés religieuses : le Parti communiste chinois contre les religions*, Institut Thomas More, Note d'actualité 60, septembre 2019, [disponible ici](#).



Notons par ailleurs que le réductionnisme de « l'économie comme destin » (1) s'observe également dans l'approche de la question iranienne. Les caractéristiques du régime chiite, son programme balistico-nucléaire et la déstabilisation du Moyen-Orient causée par les milices panchiites dans les États arabes semblent parfois perçues comme de simples nuisances défavorables à l'ouverture du marché iranien. D'aucuns objecteront que les deux autres pays membres de l'E-3, la France et le Royaume-Uni, ainsi que les États-Unis désormais, ne se révèlent guère plus lucides. Du moins les facteurs stratégiques prévalent-ils dans leur analyse de la question. En somme et nonobstant le fallacieux « consensus de Munich » d'il y a quelques années, les dirigeants allemands privilégient le « *made in Germany* ».

## **Point 2. L'enfermement de Berlin dans le piège du gazoduc Nord Stream II, envers et contre l'objectif d'une politique énergétique européenne autonome d'une part, de l'autre la nécessaire solidarité géopolitique avec l'Ukraine, pourrait laisser penser que l'Allemagne mène une politique de bascule (une « *Schaukelpolitik* ») entre Est et Ouest. Une clarification s'impose**

---

Le sort final du Nord Stream 2 est l'objet d'interrogations sur la teneur des relations germano-russes et le niveau réel de solidarités géopolitiques entre l'Allemagne et ses alliés, notamment en Europe centrale et orientale, pourtant considérée à Berlin comme une nouvelle *Mitteleuropa*. Rappelons à ce sujet le rôle historique de l'Allemagne dans l'élargissement des instances euro-atlantiques aux PECO (Pays d'Europe centrale et orientale), et ce afin de préserver et de protéger la souveraineté de ces ex-satellites soviétiques, nouvellement indépendants.

Depuis, les événements ont prouvé le bien-fondé de cette option géopolitique et stratégique : malheur aux pays restés au dehors de la zone de sécurité euro-atlantique. On songe évidemment au sort de la Géorgie et de l'Ukraine, deux États « à la découpe » : l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud ont été ôtées par la Russie à la Géorgie ; la Crimée a été rattachée *manu militari* ; une guerre de basse intensité perdue au Donbass ; la mer d'Azov est passée sous contrôle russe. Après quelques années de temporisation, le mouvement d'expansion de la Russie a repris. Vaille que vaille, le Bélarus (la Biélorussie) se rapproche de la Russie, le Kremlin soutenant à bout de bras le pouvoir vacillant d'Alexandre Loukachenko contesté dans la rue (envoi de « *siloviki* » et de journalistes russes missionnés pour tenir le système médiatique et sécuritaire). Dans le Caucase du Sud, la guerre de Quarante Jours entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie (27 septembre-9 novembre 2020), avec pour enjeu le Haut-Karabakh, aura permis à la Russie de revenir en force dans la région. Déjà présentes en Géorgie et en Arménie, les troupes russes sont désormais déployées sur le territoire de l'Azerbaïdjan. En Arménie, les amis de Vladimir Poutine et partisans de la Russie entendent maintenant se débarrasser de Nikola Pachanian, objet de la vindicte du Kremlin (2).

- 
- (1) La formule se réfère à Walther Rathenau, à propos des clauses économiques et financières du traité de Versailles (28 juin 1919) qui limitaient la souveraineté effective de la République de Weimar. Commentateur de cette formule, Carl Schmitt soulignait que si l'économie était désormais le destin des nations, elle devenait politique.
- (2) Sur la politique étrangère russe, la tentative de neutralisation des États européens et le rassemblement des territoires autrefois soviétiques, voir Françoise Thom, « Le monde vu du Kremlin : le miroir de la propagande à usage interne », *Le Grand Continent*, 6 mars 2021, [disponible ici](#). Pour nombre d'observateurs, il est inconcevable que l'Azerbaïdjan ait pu préparer une offensive sur le Haut-Karabakh, avec la Turquie comme alliée, sans que le Kremlin n'ait été informé d'une manière ou d'une autre. L'accord de cessez-le-feu du 9 novembre dernier entérine le déploiement de 1960 soldats russes sur le territoire du Haut-Karabakh, pour une période de cinq ans, avec un mandat renouvelable. Le texte ne mentionne pas de date butoir. En d'autres termes, la Russie a atteint l'objectif qu'elle se fixait depuis la dislocation de l'URSS et l'indépendance de l'Azerbaïdjan : redéployer des troupes sur son sol afin de satelliser à nouveau cette ex-république soviétique.

A cette forme de reconquête de l'espace soviétique s'ajoute l'affaire Navalny qui concerne plus spécifiquement l'Allemagne, celle-ci ayant abrité l'opposant russe. Une fois l'empoisonnement établi, Angela Merkel a rompu avec une certaine réserve pour demander une véritable enquête en Russie, d'autant plus qu'un autre opposant de Vladimir Poutine a été précédemment victime d'un assassinat commis sur le sol allemand **(1)**. Depuis, le retour d'Alexei Navalny en Russie et son emprisonnement *illico presto*, avant d'être déporté dans une colonie pénitentiaire, ont conduit Européens et Nord-Américains à adopter de nouvelles sanctions à l'égard de dirigeants et d'exécutants russes. Et pourtant, Berlin refuse toujours de renoncer au Nord Stream 2, un gazoduc germano-russe considéré aux États-Unis et dans les pays centre-est européens comme un « Rapallo de l'énergie ».

Il faut ici rappeler le contenu et la portée géopolitique de ce gazoduc, irréductible à une simple affaire commerciale. Quasiment mené à terme, ce projet de gazoduc, financé pour moitié par Gazprom relie directement la Russie à l'Allemagne au moyen d'un « tube » posé au fond de la Baltique qui suit et double les capacités de transport du gaz du Nord Stream 1, lui-même en fonction depuis dix ans **(2)**. Le volume total véhiculé par des deux gazoducs couvrirait la totalité des importations allemandes et représenterait la majeure partie des importations européennes de gaz russe. L'Ukraine, par laquelle transite aujourd'hui 40% du gaz russe exporté vers l'Europe, serait contournée. Prise en tenaille par les Nord Stream 1 et 2 en Baltique, le Turkstream en mer Noire, elle serait affaiblie financièrement (perte de *royalties*) et dévaluée stratégiquement.

Considérant que l'Occident se désintéresse du sort final de l'Ukraine, le Kremlin pourrait réduire le pays à sa merci (possible dénonciation des accords de Kiev et relance de la guerre asymétrique contre l'Ukraine). En somme, le Nord Stream 2, objet de diverses sanctions américaines, porte atteinte à la politique énergétique européenne de diversification des approvisionnements et des itinéraires. Il fait courir à l'Ukraine des risques supplémentaires et menace la stabilité géopolitique de l'Europe. Aussi la prétention de Berlin à faire du territoire allemand un « hub » énergétique eurasiatique doit-elle s'effacer devant l'impératif d'une solidarité interalliée. Plus généralement, l'autonomie énergétique de l'Europe passe par une pleine ouverture au marché mondial du gaz, y compris par l'importation de gaz liquéfié américain. Cela contribuerait par ailleurs au rééquilibrage des relations commerciales entre l'Union européenne et les États-Unis et donc à la vitalité des échanges transatlantiques.

•  
**(1)** Le 23 août 2019, un opposant tchéchène de nationalité géorgienne, Zelimkhan Khangochvili, a été tué dans le parc berlinois de Tiergarten (Zelimkhan Khangochvili aurait fait partie d'un commando ayant attaqué une base russe en Ingouchie, en 2004). Depuis, une enquête a montré les liens entre cet assassinat et le FSB, conduisant le gouvernement allemand à expulser deux diplomates russes en poste à Berlin.

**(2)** L'idée de doubler le Nord Stream 1 est lancée lors du Forum économique de Saint-Petersbourg de 2015. D'une longueur de 1 200 kilomètres, le coût du Nord Stream 2 est évalué à 9,5 milliards de dollars. Contrôlé par Gazprom, ce projet est cofinancé par cinq groupes européens dont l'allemand Uniper et le français Engie. Du fait de la dépendance énergétique au gaz russe, il suscite de fortes oppositions en Europe ainsi qu'aux États-Unis, eux-mêmes exportateurs de GNL (gaz naturel liquéfié). Alors qu'il ne reste qu'une centaine de kilomètres de tuyaux à déposer au fond de la mer, les sanctions américaines ont ralenti les travaux. Fin 2020, ces sanctions ont été renforcées au point de menacer les sociétés de certification et d'assurance dont l'aval est nécessaire pour exploiter le Nord Stream 2.



**Point 3. Le peu de résultats pratiques obtenus par une politique conciliatrice à l'égard de la Turquie, en Libye comme en Méditerranée orientale, illustre les limites de la diplomatie coopérative allemande. La canalisation des ambitions de la nouvelle Turquie reposera sur l'engagement des États-Unis ainsi qu'un rôle accru de la France au sein de la « plus grande Méditerranée » (Yves Lacoste)**

---

De prime abord, rappelons les données de la situation en Libye. Pour exploiter le vide géopolitique provoqué par les réticences de la plupart des nations européennes à s'engager au-delà d'illusoires « parapets », les Russes ont d'abord déployé des moyens militaires et paramilitaires (miliciens du groupe Wagner, avions de combat et moyens anti-aériens), avec quelques autres acteurs extérieurs, afin de soutenir le général Haftar, maître de la Cyrénaïque. En fait de lutte contre le terrorisme, celui-ci s'est lancé dans une offensive sur la Tripolitaine et le Gouvernement d'union nationale (GNA) de Fayez el-Sarraj (avril 2019-juin 2021). En retour, Recep T. Erdogan a signé un accord de sécurité et de délimitation des eaux turques et libyennes avec le GNA (27 novembre 2019), préalable à l'engagement de militaires et de drones, renforcés par des mercenaires syriens, pour porter un coup d'arrêt à l'offensive du général Haftar (juin 2020).

Se présentant volontiers comme puissance tierce, du fait de son opposition initiale à l'opération qui, voici une décennie, renversa le régime de Kadhafi, l'Allemagne a prétendu mener une diplomatie coopérative, se posant en conciliateur et promoteur du processus « onusien » (1). Non sans raisons, les diplomates allemands pouvaient arguer de l'incapacité de la France et de l'Italie à s'accorder pour reprendre la main sur ce théâtre. Force est de constater pourtant que les efforts diplomatiques allemands n'ont pu empêcher les développements du printemps 2020 : la Libye est désormais placée sous un condominium turco-russe, sur le flanc sud de l'Europe (2). Désormais dotés de bases sur le sol libyen, ces deux États révisionnistes ont la possibilité d'influer sur les flux migratoires africains à destination de l'Europe. Ils accroissent leur présence et leur capacité à projeter forces et puissance en Méditerranée orientale et centrale, avec des répercussions jusque dans le bassin occidental (voir les jeux diplomatiques de la Turquie et de la Russie auprès de l'Algérie). Soulignons ici que l'Allemagne aurait objectivement intérêt à ménager le Maroc, fidèle allié de l'Occident (3). Simultanément, la Turquie et la Russie sont en mesure de « pousser les feux » à l'intérieur de l'Afrique, dans la bande sahélo-saharienne ainsi qu'en Afrique noire.

A l'égard des prétentions de la Turquie sur le Bassin levantin (Méditerranée orientale) et ses ressources énergétiques, qui impliquent une politique agressive à l'encontre de la Grèce et de Chypre, Angela Merkel et la diplomatie allemande se posent volontiers encore en modérateur et conciliateur. A Berlin, la politique active de la France en Méditerranée orientale, initiatrice d'un regroupement de pays bousculés par les agissements de la Turquie, fait figure de faire-valoir : les vertus de la diplomatie plutôt que la « fureur française ». L'Allemagne n'est pas la seule à comprendre l'importance de l'alliance turque et des enjeux géopolitiques qu'elle recèle (une puissance émergente et volontaire, située à

•  
(1) Le 19 janvier 2020, Berlin accueillait une conférence internationale sur la Libye, réunie sous l'égide des Nations Unies. Bien vite, l'unité de façade a volé en éclats. Le 5 février suivant, la Russie bloquait une résolution qui entérinait les conclusions de la conférence de Berlin. S'ensuivit le déploiement turc visant à contrer l'offensive du général Haftar, lui-même soutenu par Moscou et des mercenaires venus de Russie et d'autres horizons. Depuis la déroute d'Haftar, refoulé en Cyrénaïque, un condominium turco-russe contrôle étroitement le processus politique libyen.

(2) Jean-Sylvestre Mongrenier, « Libye : "C'est un condominium russo-turc aux portes méridionales de l'Europe" », RFI, 17 février 2021, [disponible ici](#).

(3) Voir Coline Renault, « D'où vient la crise diplomatique entre l'Allemagne et le Maroc », *Le Figaro*, 4 mars 2021, [disponible ici](#).

l'intersection de l'Europe, de l'Eurasie et du Grand Moyen-Orient). C'est pourquoi les États-Unis et leurs alliés ont fait preuve d'une longue patience à l'égard de Recep T. Erdogan et de son aventurisme géopolitique. Il n'est pas question de traiter ici des tenants et aboutissants de cette politique révisionniste, tour à tour qualifiée d'« eurasienne », de « néo-ottomane » ou de « pantouranienne » (1). En tout état de cause, il reste probable que ce n'est pas la politique conciliatrice de Berlin – animée par la préservation de ses marchés en Turquie, la volonté de tarir les flux migratoires à destination de l'Europe et de prévenir l'instrumentalisation par Ankara de la diaspora turque en Allemagne –, qui parviendra seule à canaliser les ambitions du régime turc. La France et l'EuroMed 7, le partenariat de Paris avec la Grèce, ses alliances régionales (Égypte, Émirats arabes unis), le tout étayé par une présence navale renforcée, seront bien plus décisifs (2). Ajoutons-y le triangle géo-énergétique Israël-Grèce-Chypre et le forum *East Med*, avec ses prolongements diplomatico-stratégiques. Aussi et surtout, la politique américaine fera la différence (3). En Méditerranée orientale comme en Libye, le modèle de puissance civile que prétend suivre l'Allemagne est inadapté à un monde plus proche de l'état de nature de Hobbes que la fédération de libres républiques théorisée par Kant.

**Point 4. Le semblant d'accord franco-allemand sur le projet d'« autonomie stratégique » et de « défense européenne » est fragile, pour ne pas dire des plus aléatoires. Au vrai, si les deux capitales parlent de « souveraineté européenne » et d'« autonomie stratégique », ces syntagmes n'ont pas le même sens à Paris et à Berlin**

---

En vérité, la relation franco-allemande, en matière de diplomatie comme dans le domaine militaire, est de longue date marquée au sceau de l'ambiguïté. Pierre Hassner évoquait autrefois les « paradoxes élatiques » du couple franco-allemand (« *Achille immobile à grands pas* ») (4). Depuis sa réunification, l'Allemagne n'a d'ailleurs pas renoncé à sa « culture de la retenue ». Certes, le chancelier Gerhard Schröder a prétendu faire de son pays une « *puissance normale* », apte à exercer ses responsabilités pour s'affirmer sur la scène internationale. Sans grand succès ni continuité (Gerhard Schröder s'est depuis reconverti en *factotum* de Vladimir Poutine).

Par la suite, le débat politique allemand qui précéda la publication d'un nouveau Livre blanc, en 2016, a débouché sur un accord général en faveur d'une diplomatie plus active, possiblement étayée par le renforcement de l'appareil militaire. Pourtant le « consensus de Munich » (voir Point 1) n'a pas eu de prolongements concrets. Ainsi se souvient-on du long silence qui suivit les propositions d'Emmanuel Macron en faveur d'une « *souveraineté européenne* » (discours de la Sorbonne, 26 septembre 2017), des palinodies de l'Allemagne à propos de la défense européenne ou encore de la hausse du budget militaire à consentir. Quand Paris promouvait l'idée d'une Coopération structurée permanente resserrée

•  
(1) Voir Jean-Sylvestre Mongrenier, *Erdogan, la nouvelle Turquie et nous : anticiper la recomposition des alliances*, Institut Thomas More, Note 45, novembre 2020, [disponible ici](#).

(2) L'« EuroMed 7 » ou « Med 7 » est un groupe informel qui compte sept pays méditerranéens membres de l'Union européenne : la France, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Grèce, Chypre et Malte.

(3) Précédemment, la « *bromance* » entre Donald Trump et Recep T. Erdogan n'a pu que limiter ou retarder les sanctions consécutives à l'achat par la Turquie de missiles anti-aériens russes (les S-400). Déjà, l'éviction du programme des F-35 pose des problèmes à l'aviation turque. Avec l'Administration Biden, les sanctions adoptées en décembre 2020 (elles visent l'industrie d'armement turque) seront probablement mises en œuvre. Cela pèsera sur les décisions prises à Ankara.

(4) On se souvient des arguments de Zénon d'Elée, disciple de Parménide, contre la possibilité même du mouvement.



autour d'un noyau dur franco-allemand – ce regroupement d'États devant être capables d'intervenir de vive force sur des théâtres extérieurs –, Berlin préféra *in fine* une coopération large et relâchée n'excluant aucun État membre de l'Union européenne (1). Malgré les propos d'Angela Merkel et les engagements pris au sein de l'OTAN, les dépenses militaires allemandes sont restées très en-dessous des 2% du PIB (1,2% en 2019). Il n'est d'ailleurs pas sûr que les Français s'en désolent sincèrement : un tel *ratio* signifierait que le budget militaire de l'Allemagne serait deux fois supérieur à celui de la France. Dans l'équilibre des déséquilibres qui caractérise la coopération franco-allemande, Paris perdrait à terme l'un de ses derniers « avantages comparatifs ».

A l'époque où Jacques Chirac mettait en avant le projet français d'une « *Europe-puissance* » édiflée sur un socle franco-allemand, bien peu à Berlin et dans les autres capitales européennes reprenaient à leur compte cette expression. S'il arriva au chancelier Gerhard Schröder d'en user, ce fut au corps défendant de ses diplomates et de ses généraux. Du côté français, le vocabulaire a depuis évolué – l'éloge de la « *souveraineté européenne* » est de rigueur et l'« *autonomie stratégique* » de l'Union européenne doit en être la traduction –, mais l'ambition demeure. Schématiquement, l'idée directrice est de rehausser le statut de l'État-nation « France » en s'appuyant sur l'Allemagne, avec l'« Europe de la défense » comme multiplicateur de puissance. Dans l'intervalle, les rapports de puissance entre la France et l'Allemagne ont notablement évolué en faveur de cette dernière, ce qui rend plus incertain encore un tel projet (2).

En fait, les dirigeants français et allemands usent des mêmes syntagmes mais ils ne leur confèrent pas le même sens. Passablement galvaudé puisqu'il n'existe pas de gouvernement européen se tenant au-dessus des États membres, le concept de « souveraineté » est compris à Berlin dans l'acceptation la plus limitée et relative qui soit (3). Et la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a bien précisé que l'Union européenne était une union d'États dont la souveraineté ne saurait être déléguée à une instance supérieure sans une révision de la Loi fondamentale (« *Grundgesetz* »). L'« autonomie stratégique » est, elle, comprise comme une « capacité à agir » (« *Handlungsfähigkeit* »). Elle implique non pas un objectif de souveraineté mais le renforcement des capacités. Sur un plan général, l'idée allemande est celle d'un pilier européen au sein de l'Alliance atlantique. Il n'est d'ailleurs pas sûr que le projet français soit si différent – l'Union européenne serait ce pilier évoqué par John F. Kennedy en 1962 –, mais Paris a l'atlantisme honteux.

(1) Voir Jean-Sylvestre Mongrenier, *Coopération structurée permanente : un étroit chemin vers une défense européenne*, Institut Thomas More, Note d'actualité 48, décembre 2017, [disponible ici](#).

(2) Aussi le monde de la diplomatie française ne se fait-il probablement guère d'illusion sur la solidité et la fiabilité du projet présidentiel. Pour l'essentiel, l'état des finances publiques françaises et la politique d'« argent magique » que pratique la BCE (Banque centrale européenne), condition *sine qua non* du financement des déficits et de la dette, reposent sur l'économie allemande et le degré de confiance des prêteurs internationaux dans la signature de l'Allemagne.

(3) Etymologiquement, le terme de souveraineté renvoie à « ce qui est le plus élevé, sommet » (*Psautier d'Oxford*) ou encore à un « pouvoir suprême » (*Coutumes du Beauvaisis*).

**Point 5. Les difficultés rencontrées dans la conception de grands programmes militaro-industriels – l'« avion de combat du futur » (SCAF, système de combat aérien du futur) et le « char de combat du futur » (MGCS, Main Ground Combat System) – révèlent de profonds désaccords. Sans retour aux vertus de l'équilibre, il sera difficile de mener à terme ces projets**

---

In fine, l'Europe de la défense, supposément relancée depuis l'adoption par les États membres d'une CSP (Coopération structurée permanente), est une « Europe des capacités » (1). Soutenue par un Fonds européen dont le budget a fait les frais du plan de relance négocié à l'été 2020, cette « Europe des capacités » est axée sur le financement et la conduite de projets militaro-industriels censés doter les armées européennes d'équipements de pointe et combler une partie du « gap » transatlantique. Alors que la signature des accords franco-britanniques de Lancaster House (2 novembre 2010) impliquait de nouvelles coopérations militaro-industrielles entre Paris et Londres, la conjugaison des effets du Brexit et de la préférence d'Emmanuel Macron pour un tandem franco-allemand ont conduit à privilégier Berlin.

C'est ainsi que le projet de SCAF (Système de combat aérien du futur) et celui de MGCS (*Main Ground Combat System*), c'est-à-dire l'« avion de combat du futur » et le « char de combat du futur », ont été lancés, sur une base franco-allemande (2017). Ces projets militaro-industriels sont fondés sur l'idée d'un équilibre, plus exactement d'un « équilibre de déséquilibres » entre ces deux pays et leur industrie d'armement respective. Schématiquement, la France se voit reconnaître une forme de *leadership* sur le plan aéronautique, dans le programme SCAF. En contrepartie, le projet de MGCS, tel qu'il est conçu, reconnaît une certaine primauté allemande en matière d'armement terrestre. Toutefois, dans l'aéronautique militaire comme dans l'armement terrestre, le *leadership* français ou allemand n'est pas pensé comme la constitution d'un monopole national, l'autre partenaire se voyant réduit au rang de simple exécutant ou de sous-traitant. Au sein de chacun de ces programmes, la négociation entre les États et leurs industriels vise à déterminer des points d'équilibre, et ce pour assurer une coopération qui assure les besoins de chaque nation sur le plan de l'autonomie stratégique et de la souveraineté politique.

Déjà, le développement heurté de ces deux programmes appelle l'attention sur un possible échec de la coopération franco-allemande. Du fait de l'importance du SCAF et de son maître d'œuvre, Dassault, nombre d'articles publiés dans la presse française soulignent les risques découlant des rivalités technico-industrielles (l'industrie aéronautique allemande entend combler une partie de son retard sur celle de la France) et des différences d'approche entre les systèmes militaires des deux pays (primat de la défense continentale à Berlin, projection de puissance à Paris). Le retour à un schéma national n'est pas exclu (2). Dans le domaine des blindés et de l'armement terrestre, il est à craindre que le souci d'une coopération équilibrée entre le français Nexter et l'allemand KMW, rassemblés au sein de KNDS, ne soit remise en cause, et ce sous l'effet de querelles germano-allemandes préjudiciables (3). L'irruption d'un troisième acteur, l'allemand Rheinmetall, rival et concurrent de KMW, pourrait mettre à mal ce bel équilibre. Précédemment, Rheinmetall a tenté d'acquérir KMW. En vain. Ce groupe n'est donc pas partie

(1) Voir Jean-Sylvestre Mongrenier, *Coopération structurée permanente : un étroit chemin vers une défense européenne*, op. cit.

(2) Voir le texte du groupe de réflexion Mars, « SCAF : faut-il persévérer dans l'erreur ? », *La Tribune*, 1er mars 2021, [disponible ici](#).

(3) Le mariage de ces deux groupes repose sur la complémentarité entre leurs activités industrielles. Quitte à réduire le schéma industriel à l'excès, nous pourrions dire que l'allemand KMW produit des châssis, le français Nexter étant plus centré sur les systèmes d'armes et de munitions. La complémentarité féconde des activités des deux groupes est le gage d'une coopération équilibrée.



prenante de KNDS, fondé sur une vision politico-stratégique et une véritable logique militaro-industrielle. Afin de revenir dans le jeu, il déploie une active politique d'influence qui vise à obtenir une importante part des « lots » qui seront distribués par les gouvernements allemand et français aux industriels engagés dans le projet de « char du futur ».

Pour simplifier le propos, le programme industriel pourrait ainsi passer d'un schéma « 50/50 » (Nexter, KMW) à une distribution des « lots » en trois tiers (Nexter, KMW, Rheinmetall). En d'autres termes, le futur char de combat franco-germanique serait en fait aux deux tiers allemand, le dernier tiers revenant à l'industriel français. Dans ce processus, le possible sacrifice de la division « munitions » de Nexter aurait de graves implications politiques, stratégiques et militaires. Outre les enjeux technologiques, l'autonomie opérationnelle des armées françaises, la capacité des autorités politiques à décider en toute indépendance d'une intervention militaire, et donc à projeter sa puissance au-delà des frontières nationales, seraient menacées. En dernière analyse, comment décider souverainement d'une opération militaire quand le simple approvisionnement en munitions dépendrait d'un industriel, extérieur à KNDS, dont les activités dépendent d'un gouvernement tiers, de ses décisions et de sa législation ?

**Point 6. Les problèmes générés par les distorsions entre les politiques allemande et française d'exportation d'armements ont des implications stratégiques majeures. Censément résolus dans les mois qui suivirent le traité d'Aix-la Chapelle (22 janvier 2019), ces problèmes demeurent. Il sera difficile d'accorder la vision humanitaro-pacifiste de la politique allemande et la conduite diplomatico-stratégique de la France**

---

Simultanément, la formation d'un monopole en matière de production, en contradiction avec l'esprit qui inspira la constitution d'un « Airbus terrestre », aurait des effets pervers en matière d'exportation. On connaît les fortes contraintes législatives et réglementaires qui, sous l'égide du Bundestag, pèsent sur les exportations d'armes de l'Allemagne. Les composants et produits intermédiaires fabriqués sur son sol, dans le cadre le cadre d'une coopération franco-allemande ou européenne, sont également concernés par les embargos décidés à Berlin, sur une base exclusivement nationale.

Un simple rappel montrera qu'il ne s'agit pas là d'un improbable scénario. Sur fond de guerre du Yémen, cette prétendue « Arabie heureuse » où Riyad et Abou-Dhabi luttent contre les manœuvres indirectes de l'Iran et de leur « Hezbollah » local (les Houthis), Berlin n'a pas hésité à instaurer un embargo sur les armes à destination de l'Arabie Saoudite. Les autorités allemandes veulent également s'assurer que les équipements produits dans le cadre de coopérations militaro-industrielles européennes ne soient pas utilisés au Yémen **(1)**. En France comme au Royaume-Uni, plusieurs contrats ont été bloqués par la décision allemande : le missile Meteor de MBDA, les blindés d'Arquus (ex-Renault Trucks Defense), l'avion Eurofighter d'EADS, entre autres exemples. A l'intérieur de la coalition CDU-SPD, l'approche moralisatrice des socialistes l'a emporté sur celle, plus politique et stratégique, des chrétiens-démocrates. Encore ces derniers ne sont-ils pas insensibles à la thématique pacifico-moralisatrice, ne serait qu'en raison des tendances lourdes de l'opinion publique qui n'a décidément par rompu avec la « culture de la retenue » des années 1990 et l'illusion mortifère de faire de l'Allemagne une « Grande

•  
**(1)** Voir le communiqué de Steffen Seibert, porte-parole d'Angela Merkel, en date du 29 mars 2019.

Suisse». Si l'on se projette dans le futur des programmes franco-allemands, quelles seraient les implications de nouveaux embargos pour l'exportation des systèmes d'armes conçus et produits ensemble? Comment penser que de telles contraintes, bien connues par les professionnels de l'armement, n'auraient pas de conséquences sur les ventes, y compris sur des systèmes d'armes français utilisant des munitions allemandes ?

Le problème a été publiquement soulevé par l'ambassadeur Anne-Marie Descôtes, le succès du SCAF et du MGCS dépendant (entre autres) de « *perspectives réalistes d'exportation [...]. Si toute perspective d'exportation au-delà de l'Union européenne est bloquée ou rendue totalement aléatoire par l'évolution de débats de politique intérieure dans l'un des pays partenaires, c'est la viabilité à long terme de ce programme qui est mise en cause [...]. L'enjeu pour la relation franco-allemande est crucial* » (1). Le problème des exportations d'armements a été abordé dans les mois qui précéderent la signature du traité d'Aix-la-Chapelle (22 janvier 2019). L'objectif dudit traité prévoit la résolution de ce problème: « *Les deux États élaboreront une approche commune en matière d'exportation d'armements en ce qui concerne les projets conjoints* ». En octobre de la même année, un accord a été conclu. Il est convenu qu'aucune partie contractante ne s'opposera à un transfert ou à une exportation vers un pays tiers, sauf de façon exceptionnelle (atteinte aux intérêts directs ou à la sécurité nationale de l'une des parties contractantes). Un Comité permanent a été mis sur pied (novembre 2019). Un problème toutefois: l'accord d'octobre 2019 ne concerne pas les « armes de guerre », l'Etat allemand opérant une distinction entre cette catégorie et celle des « biens d'armement ».

Sur le plan politique, la possible participation des Verts à la future coalition qui dirigera l'Allemagne n'irait pas sans conséquences; on connaît l'hostilité de cette force au principe même des ventes d'armes. Et le recul de la CDU (Union chrétienne-démocrate) au Bade-Wurtemberg ainsi qu'en Rhénanie-Palatinat, le 14 mars dernier, n'est pas de bon augure pour le scrutin législatif fédéral prévu en septembre prochain. Il importe donc d'être ferme et lucide sur la question, et de conserver à l'esprit que les exportations d'armes de la France, loin de constituer un lucratif *business* à seule vocation commerciale, sont essentielles au soutien du système militaire national. Qui plus est, elles s'inscrivent dans une politique d'ensemble, avec ses volets diplomatiques, stratégiques et militaires.

### **Point 7. Le refus du Bundestag d'autoriser le déploiement de forces armées allemandes au Sahel, dans le cadre de la force *Takuba* et pour des missions de combat, illustre le fossé existant entre Paris et Berlin : la conception allemande d'une future « défense européenne » n'a pas de véritable prolongement opérationnel**

---

Voici huit années que l'armée française est engagée au Mali et dans la zone sahélo-saharienne. Le 11 janvier 2013, François Hollande, alors président, décida de lancer une offensive-éclair contre divers groupes islamistes, l'opération « Serval » libérant Gao puis Tombouctou, Kidal et Tessalit. L'année suivante, des objectifs politiques plus larges furent assignés à l'opération « Barkhane »: outre le refoulement des groupes islamo-terroristes, il s'agissait dès lors de sécuriser l'espace géopolitique sahélo-saharien. Sur le plan diplomatique, la négociation à Alger d'accords de paix entre le

•  
(1) Anne-Marie Descôtes, *Vom German-free zum gegenseitigen Vertrauen*, Arbeitspapier Sicherheitspolitik, BAKS (Bundesakademie für Sicherheitspolitik), n° 7/2019, [disponible ici](#).



gouvernement malien et des groupes rebelles du Nord-Mali (les Touaregs de la Coordination des Mouvements de l'Azawad), visait à ouvrir un horizon politique ainsi qu'à impliquer l'Algérie dans le processus de paix (mai-juin 2015). Sans grand résultat, il faut bien le concéder. C'est dans ce contexte qu'une coalition régionale, le G-5 Sahel, fut mise sur pied (2014).

Dans cette affaire, la France n'est pas aussi isolée que certains le prétendent. Si la contribution militaire du G5-Sahel est très inégale, l'appui logistique des États-Unis ainsi que leur « parapluie informationnel » (le partage du renseignement) sont essentiels à la perpétuation de l'opération « Barkhane » (les États-Unis ont une importante base de drones au Niger). Liés aux Français dans le cadre des accords de *Lancaster House*, les Britanniques sont également présents, avec des hélicoptères lourds et une centaine de militaires. Parallèlement, l'Union européenne conduit une mission de formation de l'armée malienne, et une dizaine de pays européens ont accepté de rejoindre une coalition de forces spéciales (la force « Tabuka »). Enfin, la MINUSMA (Mission des Nations unies pour la stabilisation au Mali) est également sur le terrain. Il est vrai que l'armée française assure l'essentiel des missions de combat. Pourrait-il en être autrement ? Initialement, « Serval » constituait une opération nationale, décidée sans consultation dans le cadre de l'Union européenne ou de l'OTAN. À l'égard de cette dernière, Paris n'a d'ailleurs pas formulé de demande officielle. Quant au G5-Sahel, il se heurte à des obstacles structurels (la faiblesse structurelle de ses membres).

Pourtant, le gouvernement français attendait de l'Allemagne un plus grand engagement militaire. Au moment où se négociait le périmètre et le contenu d'une Coopération structurée permanente (CSP), Paris espérait faire de l'espace sahélo-saharien un théâtre sur lequel s'affirmerait un noyau dur militaire franco-allemand à vocation européenne. Il est vrai que Berlin, depuis quelques années, réévaluait la place de l'Afrique sahélienne dans sa politique étrangère et de défense. Il était alors question d'un « tournant africain » de l'Allemagne. Ainsi des soldats allemands furent engagés dès 2013 dans la MINUSMA (plusieurs centaines de soldats) ainsi que dans l'EUTM (une mission de formation de l'armée malienne), soit environ 1 100 soldats. Toutefois, la Bundeswehr ne conduit pas de missions de combat. Parallèlement, l'engagement diplomatique et humanitaire de l'Allemagne, avec son volet financier, est important. Ce « tournant africain » s'explique par la perception de réels enjeux de sécurité européens dans cette zone géographique, rendus concrets par la crise des réfugiés et les effets de l'instabilité régionale sur les flux migratoires au départ de l'Afrique et à destination de l'Europe.

Il n'en reste pas moins que le Livre Blanc 2016 de l'Allemagne traite peu de l'Afrique sous l'angle de la défense et de la sécurité. Au moment où Emmanuel Macron s'efforçait de convaincre Angela Merkel du bien-fondé d'une défense européenne opérationnelle, l'Allemagne avait déjà atteint au Sahel le maximum de l'engagement militaire concevable et acceptable par le Bundestag et l'opinion publique. Depuis, Berlin a décliné à plusieurs reprises la proposition française de participer à une coalition de forces spéciales européennes (la force « Takuba ») qui combattrait les groupes islamistes sur ce théâtre. Au vrai, la France a des intérêts et des responsabilités spécifiques dans cette région du monde. Il lui revient de les assumer et elle ne saurait s'en plaindre : le statut international de la France et son rôle de puissance sont en jeu. Il faut pourtant tirer les conséquences de ce refus allemand : la CSP n'a pas vocation à devenir une véritable défense européenne, moins encore une « armée européenne ». Fin 2020, le ministre allemand de la Défense, Annegret Kramp-Karrenbauer a rappelé la position allemande : il n'y aura pas de défense de l'Europe hors de l'OTAN (1). On ne saurait mieux dire.

•  
(1) « German defense minister to Macron: EU depends on US security guarantee », *Politico*, 17 novembre 2020, [disponible ici](#).

**Point 8. L'insistance d'Emmanuel Macron sur le thème de la « souveraineté européenne », alors même qu'un hypothétique projet fédéral se heurterait à l'absence de dessein commun et de volonté politique partagée, pourrait avoir des contrecoups fâcheux. Les propos de personnalités politiques allemandes sur l'europanisation future du siège de membre permanent de la France au Conseil de sécurité des Nations unies, voire de sa force de frappe, doivent être pris en compte**

---

Convenons du fait que le discours européen d'Emmanuel Macron a un caractère volontariste qui sous-estime les servitudes qui pèsent sur un projet que Karl Popper qualifierait de « *constructiviste* ». En la matière, la vision et la politique européenne de l'Allemagne peuvent sembler plus lucides et soucieuses des contingences. Si l'adoption du plan de relance de la Commission européenne, sur la base d'une initiative franco-allemande, marque un tournant, il est excessif d'y voir un « moment hamiltonien » préfigurant la constitution de futurs États-Unis d'Europe (1). D'une part, il s'agit d'apporter une réponse à la récession économique, non pas de faire ce qu'un ancien Président de la Commission européenne avait nommé un « *saut quantique* ». Sur ce point, la chancelière allemande a été claire : « *Je vois le fonds [de relance] comme une réponse particulière à une situation particulière. Si nous voulions apporter des changements fondamentaux à la gestion financière de l'UE, ou si nous voulions lui donner le droit de prélever des impôts, par exemple, nous devrions changer les traités. Cela modifierait l'équilibre des compétences et du contrôle. Cette question sera certainement examinée dans les prochaines années, mais il convient de le faire avec prudence* » (2). D'autre part, la volonté allemande de conjurer le pire et de sauver le marché unique ne signifie pas l'adhésion à un keynésianisme échevelé. Dans un proche avenir, il est probable que Berlin se posera en puissance d'équilibre entre la « nouvelle Hanse » (les « frugaux » et quelques autres) et l'EuroMed 7 promu par la France (3). Il se pourrait même que les répercussions sur les marchés et les taux d'intérêts du plan de relance de l'Administration Biden, jugé surdimensionné par un économiste keynésien tel que Lawrence Summers, précipite les échéances (4).

Nonobstant ce qui a été dit des hésitations de l'Allemagne sur la scène internationale, les analyses qui portent l'accent sur la reconstitution de la puissance allemande, une génération après la chute du mur de Berlin et la réunification du pays, doivent également être prises en compte (5). Irréductible à une « Grande Suisse » pacifique et mercantile, l'Allemagne aurait su saisir sa seconde chance, l'*Auswärtiges Amt* exploitant au mieux les opportunités internationales pour retrouver un statut international en proportion de son poids économique, commercial et financier. Cette Allemagne globalisée et exportatrice se rêverait en puissance de premier plan. Son engagement dans le processus d'intégration européenne viserait à prévenir l'hostilité de ses voisins, la crise des dettes souveraines et les réactions

(1) Aide de camp et secrétaire de George Washington durant la guerre d'Indépendance, Alexander Hamilton fut le secrétaire au Trésor qui parvint à convaincre le gouvernement fédéral de reprendre la dette des États fédérés (1790). Dans une interview au *Zeit*, Olaf Scholz, Ministre allemand des Finances, est le premier à invoquer la figure d'Hamilton (20 mai 2020).

(2) Angela Merkel ; « Il est dans l'intérêt de l'Allemagne que l'UE ne s'effondre pas » (entretien), *Le Monde*, 28-29 juin 2020.

(3) Cécile Boutelet, « Comment l'Allemagne est devenue keynésienne », *Le Monde*, 8 septembre 2020. Une citation de Gabriel Felbemayr, directeur de l'Institut pour l'économie mondiale de Kiel, résume la problématique : « *Quitte à être keynésiens, il faut faire du Keynes jusqu'au bout. La réponse anticyclique signifie que lorsque la conjoncture repart, la marge de manœuvre fiscale doit être réduite. Le frein à la dette est un bon instrument pour se l'imposer* ».

(4) Voir Arnaud Leparmentier, « Le plan de relance de Joe Biden risque de faire ressurgir un fantôme disparu : l'inflation », *Le Monde*, 2 février 2021.

(5) Tony Corn, *Finis Austriae, Finis Europae ? L'Europe post-Brexit et le syndrome austro-hongrois*, mars 2020, [www.academia.edu](http://www.academia.edu). La thèse s'oppose à celle d'une « puissance déphasée », toujours en quête de normalisation et dépourvue de boussole stratégique, ce dont témoigneraient l'excessive prudence et les pas de deux d'Angela Merkel sur la scène internationale. Voir Hans Stark, « Allemagne : la puissance déphasée », *Hérodote, L'Allemagne, trente ans après. 1989-2019*, n° 175, 4e trimestre 2019.



de l'opinion publique dans plusieurs pays donnant l'avant-goût de ce que signifierait le retour de la « question allemande » (1).

Au-delà, le renforcement de l'Eurozone et le développement politique d'une Grande Europe, organisée en cercles concentriques, viserait à compenser le différentiel démographique et économique avec la superpuissance américaine et la chinoise. Si elle se confirmait, l'hypothèse d'une « Allemagne-puissance », au cœur d'une Union européenne à Vingt-Sept et capable de diriger depuis le centre, modifierait l'angle sous lequel les rapports franco-allemands seraient à considérer. Par hypothèse, attention devrait être portée aux multiples déclarations de responsables politiques allemands quant à une possible européanisation du siège de la France à l'ONU, voire à l'idée d'une mutualisation de sa force de frappe (2). On se remémorera la parole de L'Ecclésiaste : « *On aura les conséquences* » (Il faut vouloir les conséquences de ses actes). Emmanuel Macron veut-il réellement les conséquences et les implications de cette « souveraineté européenne » tant invoquée ? En vérité, le Président français a concédé que l'expression était excessive. La responsabilité de mettre en adéquation le mot et la chose lui échoit. A échéance humaine, l'Union européenne demeurera à mi-chemin d'une simple zone de libre-échange et d'une véritable fédération. Et vouloir forcer le réel aurait des effets contraires à la finalité poursuivie (voir les « *lois du tragique* » de Jules Monnerot). Il est donc essentiel de penser et concevoir une confédération qui articule les différents niveaux de l'Europe réelle et assure aux Européens le « meilleur de deux mondes » (3).

## **Point 9. Les positions de la France dans l'Indo-Pacifique et l'adoption d'une stratégie d'ensemble dans cet espace requièrent des alliances et des partenaires à l'extérieur de l'Europe. Les implications diplomatiques et militaires d'une stratégie indopacifique dépassent les capacités et la volonté de l'Allemagne**

Depuis que les États-Unis ont énoncé le concept « Indo-Pacifique » et conçu une stratégie d'ensemble pour cette vaste zone, l'idée a fait florès (4). Après l'adoption par la France d'une « stratégie indopacifique » en 2019 (5), d'autres pays européens ont à leur tour annoncé la conception d'une politique d'ensemble dans la zone, portée par une stratégie, depuis le golfe Arabo-Persique et les côtes

•  
(1) Robert Kagan, « The New German Question. What Happens When Europe Comes Apart », *Foreign Affairs*, mai-juin 2019. A l'origine de la « question allemande », l'unification politique d'une « *Kulturnation* » aux limites imprécises et ses conséquences sur les équilibres de puissance en Europe. L'historien Ludwig Delio résumait ainsi la situation : « *Une Allemagne trop grande pour l'Europe, trop petite pour le monde* ».

(2) L'idée d'européaniser le siège français est émise par Olaf Scholz (28 novembre 2018) puis reprise dans une tribune sur l'Europe d'Annegret Kramp-Karrenbauer (9 mars 2019). Simple réaction d'agacement au volontarisme européen d'Emmanuel Macron ou projet à plus long terme ? Selon le texte du traité d'Aix-la-Chapelle, la priorité de la diplomatie franco-allemande est que l'Allemagne obtienne un siège de membre permanent mais l'horizon se dérobe. Sur les déclarations de nombreux dirigeants et experts allemands à propos de l'arme nucléaire, voir la page dédiée du site de la Carnegie Endowment, [disponible ici](#).

(3) Voir *Principes, institutions, compétences : recentrer l'Union européenne*, Institut Thomas More, Rapport 19, mai 2019, [disponible ici](#).

(4) C'est en 2007, lors d'une visite en Inde, que le Premier ministre japonais Shinzo Abe emploie pour la première fois l'expression d'Indo-Pacifique. Devant le Parlement indien, il évoque « la Confluence des deux mers », titre d'un ouvrage écrit par un prince moghol du XVIIe siècle (le Japon et l'Inde sont aux deux extrémités de cette région Indo-Pacifique). Le concept devient d'un emploi courant en Australie (Libre Blanc sur la Défense, 2013), voire en Indonésie, deux pays situés à la croisée des océans Indien et Pacifique. Outre-Atlantique, l'expression est employée par Hillary Clinton en 2010 (« Bassin Indo-Pacifique »). Désormais, la région Indo-Pacifique constitue le « théâtre prioritaire » des États-Unis (*Stratégie de sécurité nationale*, 2017). En France, la thématique de l'Indo-Pacifique prend une importance grandissante sur les plans stratégique et géopolitique (une politique de défense en Indo-Pacifique est présentée en juin 2018). En toile de fond, les ambitions de puissance de la Chine populaire, la stratégie du « collier de perles » ayant conduit aux « Nouvelles routes de la soie » (la *Belt And Road Initiative*).

(5) Ministère des Armées, *La stratégie de défense française en Indopacifique*, 2019, [disponible ici](#).

orientales de l'Afrique jusqu'aux « méditerranées asiatiques » (mers de Chine du Sud et de l'Est). Dans le cas de l'Allemagne, le ministère des Affaires étrangères a officiellement adopté une stratégie pour la zone Indo-Pacifique, axée sur la coopération internationale, le multilatéralisme et la diversification des partenariats (1). La force des choses invite à se garder de toute extrapolation et d'anticiper de nouvelles convergences franco-allemandes, et germano-américaines, dans la zone Indo-Pacifique. Il n'est certes pas exclu que la France puisse rallier l'Allemagne et certains de ses alliés européens à des missions communes, de la Méditerranée à la mer Rouge, en traversant le canal de Suez, jusque dans le golfe Arabo-Persique, un itinéraire qui correspond à la route maritime de la soie sur laquelle la Chine populaire projette sa puissance navale et maritime. Ce type de mission, exposé par ailleurs à l'agressivité iranienne dans le détroit d'Ormuz, ne suscite pas l'opposition forcenée de Pékin (2). Cela dit, l'approche allemande de l'Indo-Pacifique est prioritairement économique. L'idée directrice est à la fois de contribuer à une certaine stabilité de la zone, condition *sine qua non* des activités commerciales dans la région, et de diversifier les partenariats économiques, les pays de l'ASEAN (Association des nations d'Asie du Sud-Est) constituant des marchés attractifs. Au regard de ce qui précède, il paraît difficilement concevable d'inciter la marine allemande à se projeter jusque dans les méditerranées asiatiques, considérées à Pékin comme un domaine maritime chinois. Il faudra en revanche soigneusement analyser les inflexions britanniques (3).

La vision de la France, ses positions régionales et sa posture sont tout autres que celles de l'Allemagne. Isthme entre l'océan Atlantique et la Méditerranée, la France est également une nation de l'Indo-Pacifique, ce vaste ensemble spatial dans lequel elle possède des territoires qui lui assurent le deuxième domaine maritime mondial (10,5 millions de km<sup>2</sup>). En vérité, cette « Plus Grande France » ne pourra affronter seule les ambitions de la superpuissance chinoise (l'Union européenne et ses États membres n'y suffiront pas non plus). De part et d'autre de l'Atlantique Nord, il est urgent de penser, concevoir et constituer un front occidental, élargi aux alliés et partenaires de l'Indo-Pacifique. Il convient donc de s'interroger sur les formats et instances qui donneront le plus de substance : une OTAN opérant un « *China turn* » qui jetterait l'ancre dans l'Indo-Pacifique ? (des « partenariats globaux » ont déjà été signés avec l'Australie, le Japon et quelques autres puissances régionales). Une étroite coordination entre un Quad euro-atlantique (États-Unis, Royaume-Uni, France, Allemagne) et un Quad Indo-Pacifique (États-Unis, Japon, Australie, Inde) ? La « plus grande France » ainsi que la « *Global Britain* » ne devraient-elle pas intégrer ce Quad Indo-Pacifique qui s'affirme (4) ? A l'échelon mondial, le G-7 ne pourrait-il pas se transformer en un G-10, élargi à l'Inde, à l'Australie ainsi qu'à la Corée du Sud ? Du fait de sa présence territoriale et maritime, la France est en tout cas la mieux placée en Europe pour penser une « grande stratégie » interalliée à l'échelle de l'Indo-Pacifique. La décision de construire un nouveau porte-avions témoigne par ailleurs du fait qu'elle ne se résout pas à la provincialisation de l'Europe (il faudra un second porte-avions). Si ces questions sont en suspens, il est évident que le problème stratégique auquel la France doit faire face dépasse les vues et les intérêts de l'Allemagne dans la région. En cas de

(1) *Leitlinien zum Indo-Pazifik. Deutschland-Europa-Asie : Das 21. Jahrhundert gemeinsam gestalten*, Auswärtiges Amt, 2 septembre 2020.

(2) Nous laissons ici de côté si ce type de mission devrait être conduit dans le cadre de l'Union européenne ou de coalitions *ad hoc*, parallèlement à ce qui se fait sur le plan naval au sein de l'OTAN.

(3) Voir Cabinet Office, *Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defense, Development and Foreign Policy*, 16 mars 2021, [disponible ici](#). Outre la désignation de la Russie comme « menace la plus aiguë », ce document confirme le « basculement vers la zone Indo-Pacifique » qui devient « progressivement le centre géopolitique du monde ».

(4) Le 12 mars dernier, les États-Unis, l'Australie, le Japon et l'Inde, rassemblés au sein du Quad Indo-Pacifique, ont tenu un sommet. Alliance informelle déjà matérialisée par des exercices militaires communs, le Quad est l'expression géopolitique d'un front antichinois d'envergure planétaire. Les chefs d'État et de gouvernement se sont également accordés sur un projet de diplomatie vaccinale destiné à contrer l'activisme de Pékin sur ce terrain.



coup dur dans l'océan Pacifique ou de menace pressante de la Chine populaire sur les territoires français de l'Indo-Pacifique, il serait illusoire d'espérer un appui naval et militaire de l'Allemagne.

**Point 10. Les équilibres franco-allemands et européens s'élaborent au sein du « Grand Espace » euro-atlantique. De même que l'endiguement de la Russie de la Baltique à la mer Noire reposent sur l'engagement des États-Unis en Europe et donc la vitalité de l'OTAN, les réponses à apporter aux multiples défis posés par la Chine nécessitent de fortes solidarités occidentales, et ce jusque dans la zone Indo-Pacifique : il faut en appeler à l'Occident**

---

Si la France, plus ancienne alliée des États-Unis et membre fondateur de l'OTAN, a l'atlantisme honteux, tel n'est pas le cas de l'Allemagne. Vaille que vaille, l'OTAN demeure au centre de la défense collective et de la sécurité européenne. 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 germanique (1). L'unification, sous la forme d'un État national, est faite au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, sous la direction du royaume de Prusse. Encore ce Second 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 inachevé 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 (2).

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 (3). Surtout, l'industrialisation donne naissance à une « *nation technicienne* » (4) dont la puissance modifie en profondeur l'équilibre des forces en Europe. Sont ainsi rassemblées les données essentielles de la « *question allemande* », telle qu'elle se pose au début du XX<sup>e</sup> siècle. Après deux guerres mondiales, l'engagement militaire américain en Europe et les garanties de sécurité 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 sont propices au redressement et à la croissance économique de l'Europe occidentale. Ainsi l'Allemagne de l'Ouest et ses voisins sont-ils insérés dans un « ordre international libéral », fondé sur la démocratie et l'économie de marché, dont les frontières après la Guerre Froide, ont été élargies à l'Est (5).

- 
- (1) 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).
- (2) Helmuth Plessner, *Die verspätete Nation. Über die politische Verführbarkeit bürgerlichen Geistes* (1935), Francfort/Main, Suhrkamp, 2001 (ouvrage non traduit en français).
- (3) Cf. Dieter Groh, « Le *Sonderweg* de l'histoire allemande : mythe ou réalité ? », *Annales*, 38<sup>e</sup> année, n° 5, 1983.
- (4) L'expression est empruntée à Jean-Pierre Gougeon, *L'identité allemande à l'entrée du XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Hachette, 1999.
- (5) L'expression d'« ordre international libéral » s'est imposée dans le débat depuis l'élection de Donald Trump, notoirement hostile au multilatéralisme. Depuis, les grandes revues américaines 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 : « *What was the Liberal Order ?* ».

En fait, l'OTAN constitue l'axe structurant d'un « Grand Espace » euro-atlantique. En assumant le rôle de stabilisateur hégémonique, les États-Unis ont donné une forme politique et militaire à ce que l'histoire des civilisations nomme l'Occident (1). 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 constituent aussi un balancier au large qui assure l'équilibre entre la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Petits et grands États y trouvent avantage. Au regard de la « nouvelle histoire des empires » (2) 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, ensemble informel qui combine l'hégémonie américaine, le consentement des alliés et des formes de multilatéralisme. Sous cet angle, la focalisation sur l'« ordre international libéral » exprimerait la crainte de voir cet ensemble se défaire (3). C'est d'ailleurs dans la perspective d'une revanche de l'Orient sur l'Occident que Pékin inscrit sa « grande stratégie ». Au regard de ces éléments d'analyse, le centrage de Paris sur la relation franco-allemande et le thème de l'« autonomie stratégique » rétrécit l'horizon géopolitique.

Neutralisées sur le plan axiologique quand elles ne sont pas ignorées ou mises en accusation, la notion d'Occident et l'expression de « civilisation occidentale » doivent être réaffirmés ; faire l'impasse sur cette « civilisation de la personne » revient à mutiler l'identité des nations d'Europe et d'Amérique du Nord, des anciens dominions britanniques et des Europes d'outre-mer fondées par d'ardents navigateurs, explorateurs et conquérants issus de l'Ancien Occident. Si l'on va au fond des choses, l'Occident est une notion polémique, au sens étymologique du terme. Elle rappelle que, dans l'ordre politique, on se pose en s'opposant. Sous ce rapport, l'effacement de la notion d'Occident, notamment après la décolonisation, est des plus significatifs. En France comme en Allemagne, l'appel à l'Occident aurait un autre sens que la référence à une Europe pensée comme simple espace géographique et lieu de neutralisation de toutes les vertus et valeurs vécues.

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

(2) L'expression désigne moins une école historique que le retour des empires dans le champ d'étude des historiens et des politologues. Voir notamment Frederick Cooper et Jane 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).

(3) A la fin des années 1990, divers spécialistes américains des relations internationales ouvrent un débat sur le 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 Nial Ferguson in *Empire. How Britain made the modern world* (Penguin, 2003). Dans *Une autre histoire de la puissance américaine* (Seuil, 2012), Philip Golub s'inscrit en faux contre la thèse de l'empire libéral.

# Nos publications



- Côte d'Ivoire : un pays entre vulnérabilités et besoin de réconciliation**, Charles Millon, mars 2021
- Face au mur des faillites d'entreprises : comment mieux protéger les salariés ?**, Franck Morel et Sébastien Laye, février 2021
- Présidence européenne du Portugal : entre doxa franco-allemande et nostalgie impériale**, Jean-Sylvestre Mongrenier, décembre 2020
- Erdogan, la nouvelle Turquie et nous : anticiper la recomposition des alliances**, Jean-Sylvestre Mongrenier, novembre 2020
- Au-delà de l'incertitude électorale américaine : enjeux et lignes d'action pour l'Europe**, Jean-Sylvestre Mongrenier, novembre 2020
- Le monde vu de Moscou. Géopolitique de la Russie et de l'Eurasie postsoviétique**, livre de Jean-Sylvestre Mongrenier, PUF, octobre 2020
- Islamisme : pour une politique intégrale**, Jean-Thomas Lesueur, octobre 2020
- Le gaz au-delà de 2050 ?**, livre de Jean-Pierre Schaeken Willemaers, L'Harmattan, octobre 2020
- Géopolitique de l'Europe**, livre de Jean-Sylvestre Mongrenier, PUF, collection « Que sais-je ? », octobre 2020
- Restitution du patrimoine culturel africain : une erreur culturelle, une faute politique**, Julien Volper, septembre 2020
- Les falsifications historiques du discours géopolitique chinois**, Jean-Sylvestre Mongrenier, juin 2020
- Propositions pour relocaliser la production de médicaments en France**, Sébastien Laye, juin 2020
- L'annihilation programmée de Hong-Kong impose une clarification de la politique de la France**, J.-S. Mongrenier et L. Amelot, juin 2020
- Portée juridique et politique des décisions de la Cour de Karlsruhe : l'UE en quête de sa légitimité**, Jérôme Soibinet, mai 2020
- Traçage numérique : pourquoi c'est non**, Cyrille Dalmont, avril 2020
- Pourquoi faut-il soutenir l'île-État de Taïwan ?**, Jean-Sylvestre Mongrenier et Laurent Amelot, avril 2020
- La planète à l'heure du coronavirus : un monde affolé qui bascule dans l'inconnu**, Jean-Sylvestre Mongrenier, mars 2020
- Municipales 2020 : propositions pour la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs**, Édouard Guillot, février 2020
- Municipales 2020 : propositions pour la famille et les solidarités de proximité**, Elizabeth Montfort, février 2020
- Municipales 2020 : propositions pour la sécurité**, Édouard Guillot, février 2020
- Municipales 2020 : propositions pour l'écologie locale**, Jean-Thomas Lesueur et Édouard Guillot, février 2020
- Municipales 2020 : propositions pour le développement économique local**, Sébastien Laye, février 2020
- De l'« OTAN arabe » à l'« OTAN Moyen-Orient » : quels enjeux pour les puissances occidentales ?**, Jean-Sylvestre Mongrenier, janvier 2020
- Conférence sur l'avenir de l'Europe : beaucoup de bruit pour rien ?**, Jérôme Soibinet, décembre 2019
- Nation et religion : l'expérience marocaine**, Sophie de Peyret, décembre 2019
- Les causes monétaires de l'échec économique français**, Sébastien Laye et Didier Long, décembre 2019
- Macron, l'OTAN et la défense de l'Europe : un président ne devrait pas dire ça**, Jean-Sylvestre Mongrenier, novembre 2019
- L'islam en France, le temps des solutions : 35 propositions pour agir maintenant**, Sophie de Peyret, novembre 2019
- Emmanuel Macron au piège de la « souveraineté européenne »**, Jérôme Soibinet, octobre 2019
- L'opération turque dans le Nord-Est syrien, sa portée militaire et ses perspectives géopolitiques**, Jean-Sylvestre Mongrenier, octobre 2019
- Terrorisme et lutte contre le financement du terrorisme en Afrique de l'Ouest**, A. Tisseron, également disponible en anglais, septembre 2019
- Libertés religieuses : le Parti communiste chinois contre les religions**, E. Dubois de Prisque et J.-S. Mongrenier, septembre 2019
- Familles monoparentales et PMA : quand la loi fabrique de la fragilité sociale**, Elizabeth Montfort, septembre 2019
- Projet de loi « engagement et proximité » : un geste pour les communes modestes et technocratique**, Jean-Thomas Lesueur, juillet 2019
- Le système de crédit social : comment la Chine évalue, récompense et punit sa population**, Emmanuel Dubois de Prisque, juillet 2019
- PMA, filiation, transmission : quels sont les besoins de l'enfant ?**, E. Montfort, M. Fontanon-Missenard, Ch. Flavigny et Ch. Delsol, juin 2019
- Géopolitique et ambitions militaires de la France : l'Europe ne suffit pas**, Jean-Sylvestre Mongrenier, juin 2019
- Après les élections du 26 mai, la « doctrine Macron » à l'assaut de l'Europe**, Jean-Thomas Lesueur et Jérôme Soibinet, mai 2019
- L'« armée européenne », la défense de l'Europe et les enjeux géopolitiques occidentaux**, Jean-Sylvestre Mongrenier, mai 2019
- Principes, institutions, compétences : recentrer l'Union européenne**, rapport, mai 2019
- Pour une autre politique monétaire. Flexibiliser l'euro et réformer la BCE**, Sébastien Laye, mai 2019
- Quelle contribution européenne face aux nouveaux défis de l'immigration ?**, rapport, avril 2019
- Les origines économiques du mouvement des « gilets jaunes »**, Sébastien Laye, mars 2019
- Usage et force des symboles dans la stratégie de Daesh. L'exemple du drapeau**, Sophie de Peyret, mars 2019
- Politique française dans le golfe Arabo-persique : une nécessaire clarification**, Jean-Sylvestre Mongrenier, mars 2019
- Menace jihadiste : les États du golfe de Guinée au pied du mur**, Antonin Tisseron, également disponible en anglais, mars 2019
- Pour une école de la liberté et des responsabilités**, rapport, février 2019
- La démocratie en circuit court. Plaidoyer pour la réforme de l'État, la décentralisation et le RIP local**, Jean-Thomas Lesueur, février 2019
- La Chine e(s)t le monde. Essai sur la sino-mondialisation**, livre d'E. Dubois de Prisque et S. Boisseau du Rocher, éditions Odile Jacob, 2019
- Les migrations de masse, le droit international et le « Pacte mondial » de l'ONU**, Jean-Thomas Lesueur, décembre 2018
- Intelligence artificielle et santé : 10 propositions anti-brouillard pour régulation éclairée**, Cyrille Dalmont, novembre 2018
- Chine-Afrique : au-delà des intérêts économiques, l'indifférence réciproque**, Emmanuel Dubois de Prisque, septembre 2018
- 2008-2018 : a-t-on retenu les leçons de la crise financière ?**, Sébastien Laye, septembre 2018
- Stabiliser le Moyen-Orient : acteurs, menaces, stratégies**, Jean-Sylvestre Mongrenier, disponible en anglais, juillet 2018
- La Pologne, acteur géostratégique émergent et puissance européenne**, Jean-Sylvestre Mongrenier, juin 2018
- L'accord nucléaire iranien, la stratégie américaine et les illusions européennes**, Jean-Sylvestre Mongrenier, mai 2018
- Quelle politique migratoire pour la France ?**, Jean-Thomas Lesueur, mai 2018
- Brexit : quelles conséquences pour la puissance britannique ?**, Pierre-Alain Coffinier, également disponible en anglais, avril 2018
- Péril sur l'électricité belge**, livre de Jean-Pierre Schaeken Willemaers, Bruxelles, Texquis, 2018
- La France a-t-elle besoin d'un deuxième porte-avions ?**, Jean-Sylvestre Mongrenier, 2<sup>e</sup> édition, avril 2018
- Formation professionnelle : 6 propositions pour aller plus loin**, Michel Fourmy, avril 2018

**Jean-Sylvestre Mongrenier** est chercheur associé à l'Institut Thomas More. Titulaire d'une licence d'histoire-géographie, d'une maîtrise de sciences politiques, d'un Master en géographie-géopolitique et docteur en géopolitique, il est professeur agrégé d'Histoire-Géographie et chercheur à l'Institut Français de Géopolitique (Université Paris VIII Vincennes-Saint-Denis). Il est conférencier à l'IHEDN (Institut des Hautes Études de la Défense Nationale, Paris), dont il est ancien auditeur et où il a reçu le Prix Scientifique 2007 pour sa thèse sur « Les enjeux géopolitiques du projet français de défense européenne ». Officier de réserve de la Marine nationale, il est rattaché au Centre d'Enseignement Supérieur de la Marine (CESM), à l'École Militaire. Il est notamment l'auteur de *Géopolitique de l'Europe* (PUF, « Que sais-je ? », 2020).

**Paris**

8, rue Monsigny, F-75 002 Paris  
Tel : +33 (0)1 49 49 03 30

**Bruxelles**

Avenue Walkiers, 45, B-1160 Bruxelles  
Tel : +32 (0)2 374 23 13

[www.institut-thomas-more.org](http://www.institut-thomas-more.org)  
[info@institut-thomas-more.org](mailto:info@institut-thomas-more.org)

Ce document est la propriété de l'Institut Thomas More asbl. Les propos et opinions exprimés dans ce document n'engagent que la responsabilité de l'auteur. Sa reproduction, partielle ou totale, est autorisée à deux conditions : obtenir l'accord formel de l'Institut Thomas More asbl et en faire apparaître lisiblement sa provenance.

© Institut Thomas More asbl, mars 2021

