

---

## La politique proche-orientale de la grande coalition

---

**Isabel Schäfer**

*Janvier 2008*

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

L'Ifri est en France le principal centre de recherche et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités, et publie régulièrement ses travaux.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares think tanks français à se positionner au cœur même du débat européen.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

*Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent  
que la responsabilité des auteurs.*

**Les "Notes du Cerfa" font l'objet d'un soutien de la  
Fondation Robert Bosch.**

Robert Bosch **Stiftung**

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

© Tous droits réservés, Ifri, 2008

ISBN : 978-2-86592-243-7

**IFRI**

27 rue de la Procession  
75740 Paris cedex 15 - France  
TEL.: 33 (0)1 40 61 60 00  
FAX: 33 (0)1 40 61 60 60  
E-Mail: [ifri@ifri.org](mailto:ifri@ifri.org)

**IFRI-BRUXELLES**

Rue Marie-Thérèse, 21  
B -1000 Bruxelles - Belgique  
TEL.: 32(2) 238 51 10  
FAX: 32(2) 238 51 15  
E-Mail: [info.eurifri@ifri.org](mailto:info.eurifri@ifri.org)

SITE INTERNET: [www.ifri.org](http://www.ifri.org)

# Introduction

---

**En** raison de la dimension historique des relations germano-israéliennes, les marges de manœuvre de la politique allemande au Proche-Orient demeurent relativement étroites. Le droit d'existence d'Israël relève en effet pour l'Allemagne de l'intérêt national, et même de la raison d'État. Tout en maintenant des « relations privilégiées » avec Israël, la République fédérale a intensifié ses relations avec les pays arabes au cours des dernières années. Cette évolution s'explique notamment par les attentats du 11 septembre et leurs conséquences. Depuis l'intervention militaire des États-Unis dans la région et la chute du régime de Saddam Hussein, l'Iran conforte sa suprématie régionale et bouleverse ainsi les traditionnels rapports de force dans la région. Son influence s'accroît dans les territoires palestiniens, au Liban et dans l'Irak chiite ; l'attitude de l'Iran dans le dossier nucléaire est révélatrice d'une assurance nouvelle. Dans le même temps, l'Arabie saoudite sunnite s'impose à nouveau comme une puissance régionale.

Cette reconfiguration des forces régionales, mais aussi la persistance des deux conflits centraux – le conflit israélo-arabe et le conflit en Irak – témoignent de l'échec de la politique de démocratisation de l'administration Bush dans la région. Au-delà, elle ne cesse de lancer de nouveaux défis, qui s'adressent aussi à la politique proche-orientale de l'Allemagne. Le terrorisme international, les nouvelles voies de migration, l'insécurité énergétique et la prolifération incontrôlée des armes de destruction massive en constituent les exemples les plus frappants. Le rapprochement géographique entre le Proche-Orient et l'Union européenne (UE), qui a fait suite à la vague d'élargissement de 2004, suppose un renouvellement des politiques de l'Allemagne et de l'UE dans la région. L'échéance de mi-mandat de la grande coalition dirigée par Angela Merkel, au pouvoir depuis novembre 2005, est l'occasion de dresser un premier bilan de la politique menée jusqu'ici au Proche-Orient.

---

*Isabel Schäfer est chercheur au Centre d'études politiques sur le Moyen-Orient de la Freie Universität (Berlin). Texte traduit par Claire Rothfuss.*

## **Objectifs et limites de la politique proche-orientale de l'Allemagne**

---

### ***Des attentes faibles, des marges de manœuvre accrues***

Après les performances du duo Schröder-Fischer dans la gestion du conflit israélo-palestinien et de la guerre en Irak, les attentes étaient faibles à l'égard de la politique proche-orientale de l'Union chrétienne-démocrate (CDU) et du Parti social-démocrate d'Allemagne (SPD) au sein de la grande coalition. L'opinion publique et les observateurs ne comptaient ni sur un profond intérêt d'Angela Merkel pour le Proche-Orient, ni sur un engagement personnel – à la manière de Joschka Fischer, qui s'était investi dans la résolution du conflit israélo-palestinien – de Frank-Walter Steinmeier, le nouveau ministre des Affaires étrangères. De même, ils pouvaient difficilement identifier les priorités du gouvernement allemand dans la région, à l'exemple du non à la guerre en Irak. Ainsi, à ses débuts, la politique proche-orientale de la grande coalition s'est inscrite dans la continuité et la sérénité, à l'exception de quelques drames individuels et médiatisés autour d'enlèvements de citoyens allemands au Proche-Orient.

Malgré les nouveaux défis internationaux, les déterminants traditionnels de la politique de l'Allemagne au Proche-Orient – « relations privilégiées » avec Israël, multilatéralisme et intérêts sécuritaires et énergétiques dans la région – ont peu évolué. En même temps, les marges de manœuvre du gouvernement fédéral se sont quelque peu accrues. Celui-ci a eu l'occasion, dans le cadre de la présidence allemande de l'UE en 2007, mais aussi de la présidence du G8, de donner de nouvelles impulsions à la politique étrangère allemande. Il s'est ainsi montré plus critique à l'égard de la politique d'Israël dans les territoires palestiniens et dans le Sud-Liban et a en partie intensifié ses relations avec les États arabes dans certains domaines de coopération, comme nous le précisons plus bas. Avant tout, par rapport à la coalition « rouge-verte » formée par le SPD et les Verts (1998-2005), le style de la politique étrangère a évolué et les positions politiques se sont légèrement modifiées. Le gouvernement Schröder avait plaidé pour que des soldats allemands

soient mis à disposition d'un contingent au Proche-Orient sous réserve d'accord du gouvernement israélien. Avec Angela Merkel, cette nouvelle approche est devenue une réalité politique. En outre, les questions de politique intérieure jouent un rôle accru dans les relations avec le monde arabo-musulman. Quant à l'engagement allemand en faveur du tribunal en charge de l'affaire Hariri, il illustre l'approche institutionnelle et normative de la politique proche-orientale de la grande coalition. À l'époque de la coalition « rouge-verte », le ministre des Affaires étrangères Fischer et le gouvernement avaient gagné de nouvelles sympathies dans la région par leur engagement direct et des gestes symboliques, tels que le « non » à la guerre en Irak ou des tentatives de médiation directe dans le conflit israélo-palestinien. De son côté, la coalition « noire-rouge » cherche plutôt à défendre les intérêts allemands dans un cadre institutionnel, comme celui de l'Organisation des Nations unies (ONU) ou du Quartet pour le Proche-Orient.

## **La présidence allemande de l'UE en 2007 et le Proche-Orient**

La grande coalition ainsi que l'opposition ont reconnu le bilan positif de la présidence allemande de l'UE. Elles ont loué les performances d'Angela Merkel – qui présidait dans le même temps le sommet du G8 – sur la scène internationale, de même que sa politique de fermeté à l'égard des tentatives de chantage du gouvernement polonais. Les volets concernant le changement climatique et le traité institutionnel ont été deux priorités de la présidence allemande, mais aussi deux domaines dans lesquels l'Allemagne se définit comme un acteur international : une participation active au sein des institutions multilatérales, le respect des règles démocratiques et un engagement pour la protection de l'environnement. Si le Proche-Orient a figuré et figure toujours à l'ordre du jour, il ne constitue pas une priorité. Le sommet du G8 à Heiligendamm, dont les priorités étaient la lutte contre le changement climatique et le développement de l'Afrique, l'a clairement démontré ; dans ce contexte, le débat sur la démocratisation du monde arabe dans le cadre de l'Initiative BMENA<sup>1</sup> n'a connu aucun progrès.

Le style adopté par Angela Merkel en politique étrangère mise sur la continuité, la sérénité et la modestie. Cela signifie, d'un côté, un profil « politiquement correct » sur la scène internationale et, de l'autre, peu de changements de fond et peu de résultats significatifs. Dans le programme commun (portant sur 18 mois) des présidences allemande, portugaise et slovène de l'UE, le gouvernement fédéral a

---

<sup>1</sup> L'Initiative BMENA est la *Broader Middle and North Africa Initiative* du G8, adoptée en 2004 lors du sommet du G8 de Sea Island.

fixé comme priorités la relance du Quartet pour le Proche-Orient, la pacification de la situation au Liban, la résolution pacifique du conflit autour du dossier nucléaire iranien, la reconstruction de l'Irak et l'approfondissement des relations économiques avec les États du Golfe.

L'objectif prioritaire de la présidence allemande a consisté à relancer l'action du Quartet pour le Proche-Orient, dans l'impasse depuis plusieurs mois. Celle-ci y est parvenue : au cours du premier semestre 2007 cinq rencontres ont eu lieu. L'initiative a ensuite été poursuivie par la présidence portugaise qui, d'emblée, a organisé une nouvelle rencontre en juillet 2007 à Lisbonne. Le Quartet pour le Proche-Orient constitue une initiative pertinente dans la mesure où il permet aux principaux bailleurs de fond du processus de paix – l'UE, les États-Unis, l'ONU et la Russie – de se rencontrer et de dégager une position commune.

Par contre, pour cette institution, la nomination de Tony Blair au poste d'émissaire du Quartet en juillet 2007 apparaît davantage comme une entrave que comme un atout. D'abord, le président Bush a fait cette proposition sans en discuter préalablement ni avec les autres membres du Quartet, ni avec la présidence allemande qui représentait l'UE en son sein. Ensuite, il semble peu probable que Tony Blair soit le candidat approprié à ce poste du fait de sa participation à la guerre en Irak ; celle-ci lui vaut une mauvaise réputation dans le monde arabe, où il est vu comme le « véritable ami d'Israël » et est considéré par les Palestiniens comme *persona non grata*. Enfin, la nomination d'un émissaire conduit à multiplier les acteurs et à affaiblir Javier Solana, le haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE, ce qui ne facilite pas la résolution du conflit. Au sein du Quartet, l'UE continue à être représentée par Javier Solana, le ministre des Affaires étrangères en charge de la présidence européenne, et par Benita Ferrero-Waldner, la commissaire chargée des Relations extérieures – auxquels s'ajoute donc désormais Tony Blair, l'émissaire pour le Proche-Orient.

La chancelière et le ministre allemand des Affaires étrangères, de même que la Russie et les pays membres de l'UE, ont critiqué la nomination sans concertation de Blair, entraînant des irritations entre Berlin et Washington. Les désaccords portent aussi sur les fonctions de l'émissaire : selon le ministre des Affaires étrangères Steinmeier, l'émissaire doit seconder les travaux du Quartet, et non l'inverse. Certains craignent que Blair ne s'accapare du dossier et ne mette de côté le Quartet, qui avait pourtant connu une nouvelle impulsion malgré la résistance américaine. Le mandat de Tony Blair est en fin de compte très limité ; il doit apporter son aide à l'élaboration d'un gouvernement palestinien, alors que le Quartet reste responsable de l'organisation du processus de paix.

# Les grands dossiers du Proche-Orient

---

## *Le conflit israélo-palestinien*

La politique de l'Allemagne au Proche-Orient fait partie intégrante de la politique de l'Union européenne dans la région. Pour des raisons historiques, la République fédérale a une responsabilité morale particulière vis-à-vis de la sécurité et de l'existence d'Israël. Parallèlement, elle reconnaît le droit des Palestiniens à créer leur propre État. Selon l'Allemagne et l'Union, une solution durable au conflit n'est possible que si deux États coexistent (« solution à deux États ») et si les États arabes voisins reconnaissent l'existence d'Israël. Le gouvernement fédéral insiste sur le rôle déterminant des États arabes dans le processus de paix et prône la relance de l'initiative de paix arabe, la « déclaration de Beyrouth » que la Ligue arabe fit en 2002<sup>2</sup>.

L'évolution récente de la situation dans les Territoires palestiniens était un important défi pour l'Union, et donc aussi pour la politique de l'Allemagne au Proche-Orient. L'UE ne sait toujours pas quelle attitude adopter face au Hamas, sorti vainqueur des élections de janvier 2006<sup>3</sup>, et n'a pas encore trouvé de solutions pour répondre aux défis résultant de l'islamisme. Lorsqu'en janvier 2007, des bruits circulèrent sur l'existence de négociations secrètes entre la Syrie et Israël grâce à la médiation de l'Allemagne, de la Turquie et de la Suisse, ils furent accompagnés d'une lueur d'espoir concernant le dossier israélo-arabe<sup>4</sup>. Il avait été convenu à l'issue de ces négociations qu'Israël restituerait le plateau du Golan à la Syrie si celle-ci abandonnait son soutien au Hezbollah et au Hamas, et

---

<sup>2</sup> Dans sa « déclaration de Beyrouth » de mars 2002, la Ligue arabe a apporté son soutien à l'initiative de paix arabe du prince saoudien Abdallah – soutien qu'elle a réaffirmé au printemps 2007. L'initiative prévoit une résolution du conflit au Proche-Orient selon le principe « un pays pour la paix » : les membres de la Ligue arabe consentent à faire la paix avec Israël en échange de son retrait des territoires occupés depuis 1967 et de la création d'un État palestinien.

<sup>3</sup> U. Steinbach, « Wenn das Volk die Falschen wählt. Externe Demokratieförderung in Nahost ist ein schwieriges Geschäft », *Internationale Politik*, juin 2006, p. 14-20.

<sup>4</sup> En 2000, Israël et la Syrie avaient mis un terme aux négociations de paix.

repensait ses relations avec l'Iran. Une telle médiation aurait pu être l'occasion de peser sur le conflit au Proche-Orient. Pourtant, au final, les diplomaties allemande et européenne ont là aussi montré les limites de leurs capacités réelles d'influence. À cette époque, les États-Unis prônaient ouvertement l'isolation de la Syrie – ce qui ne les a pas empêchés de l'inviter à la conférence internationale sur la paix au Proche-Orient à Annapolis qui a eu lieu le 27 novembre 2007. Peu avant la conférence internationale, le ministre des Affaires étrangères allemand avait proposé un Plan d'action pour le Proche-Orient, visant à céder la gestion du processus de négociation aux États-Unis, qui fut bien accueilli par les États-membres de l'UE. D'après Frank-Walter Steinmeier, le rôle de l'UE consiste avant tout à soutenir les efforts américains, ainsi qu'à reconstruire et à développer les Territoires palestiniens<sup>5</sup>.

## **Des soldats allemands au Proche-Orient**

Sous le gouvernement Merkel, l'intervention de soldats et de garde-frontières allemands au Proche-Orient, soutenue par le gouvernement Schröder dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et de l'ONU, est devenue quelque chose de « normal ». Pour autant, le déploiement de la marine allemande au large des côtes libanaises, conformément à la mission UNIFIL-PLUS (sur la base de la résolution 1701 du 11 août 2006), ne peut être qualifié de succès. Les missions de reconnaissance et le contrôle du littoral libanais n'ont pas permis de réellement démilitariser la région frontalière du Sud-Liban et d'arrêter les livraisons d'armes au Hezbollah (par voie terrestre). De plus, bien que le gouvernement d'Ehud Olmert ait approuvé la présence allemande, plusieurs incidents ont eu lieu entre la marine allemande et l'armée israélienne. Il s'en est fallu de peu pour que des soldats allemands, pour assurer leur défense, ne tirent sur des soldats israéliens. Une situation qui, il y a quelques années, aurait représenté un tabou absolu dans la politique proche-orientale de l'Allemagne.

En juin 2007, Ehud Olmert a proposé de stationner une troupe internationale à Rafah, à la frontière entre l'Égypte et la bande de Gaza. De son côté, Berlin ne croit pas au succès de telles mesures. À l'opposé de la proposition israélienne, les patrouilles européennes de surveillance aux frontières ont été retirées en juin 2007, et ce jusqu'à nouvel ordre<sup>6</sup> ; des observateurs allemands se trouvaient

---

<sup>5</sup> F.-W. Steinmeier, « Ein europäischer Aktionsplan für den Nahen Osten », *Handelsblatt*, 15 octobre 2007.

<sup>6</sup> Le 15 novembre 2005, Israël et les autorités autonomes de Palestine ont convenu d'un accord prévoyant l'ouverture de la frontière à Rafah de la bande de Gaza vers l'Égypte. Près de 70 observateurs de l'UE ont surveillé les contrôles douaniers et frontaliers palestiniens.



stationnés au sein de ces patrouilles depuis novembre 2005 à Rafah dans le cadre de la mission de surveillance aux frontières « EU-BAM ». Outre sa volonté d'assurer une présence militaire dans la région, Angela Merkel s'est prononcée, avant le sommet des Nations unies en septembre 2007, pour le renforcement des droits universels de l'homme ; elle a aussi plaidé pour une saisine rapide du tribunal des Nations Unies dans l'enquête sur l'assassinat du président libanais Rafik Hariri. Enfin, elle a une nouvelle fois exigé de la Syrie une reconnaissance diplomatique du Liban<sup>7</sup>.

### **« Double engagement » dans le conflit iranien**

Le « dialogue UE-3 » avec l'Iran, amorcé par Joschka Fischer dans le but de trouver une solution diplomatique au conflit, a été poursuivi par Merkel/Steinmeier. L'UE-3 a continué sur cette voie après même que le dossier eut été transféré au Conseil de sécurité des Nations unies en 2006. Aux ministres des Affaires étrangères français, anglais et allemand se sont associés l'UE, les États-Unis, la Russie et la Chine (E3/EU+3). En juin 2006, ces derniers ont proposé à l'Iran une coopération élargie sur les plans économique, politique et nucléaire, à condition que Téhéran suspende ses activités d'enrichissement de l'uranium. L'Iran a certes réagi à cette proposition de façon formelle, mais a catégoriquement refusé d'abandonner ses activités d'enrichissement.

Sous la présidence allemande de l'UE, les pays membres de l'UE ont continué à coordonner leurs positions sur le dossier iranien. L'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne se sont ainsi prononcées pour un renforcement de la coopération entre l'Iran et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) ainsi que pour une suspension des activités d'enrichissement de l'uranium par Téhéran. Du point de vue allemand, cette coopération doit être entière et inconditionnelle. Avec ses partenaires internationaux, l'Allemagne poursuit une stratégie du « double engagement ». Celle-ci consiste, d'une part, à exploiter les possibilités de dialogue avec le gouvernement iranien et à ainsi déterminer s'il est prêt à revenir à la table des négociations – l'arrêt des activités d'enrichissement étant une des conditions au dialogue - ; de l'autre, par la voix du Conseil de sécurité des Nations Unies, à imposer à l'Iran le respect des normes internationales.

À la suite d'une déclaration du président du Conseil de sécurité de mars 2006 et de trois résolutions<sup>8</sup>, les conditions de

---

<sup>7</sup> N. Fried, « Bitte um Verantwortung », *Süddeutsche Zeitung*, n° 222, 26 septembre 2007, p. 5.

<sup>8</sup> Il s'agit des résolutions n° 1696 (août 2006), 1737 (décembre 2006) et 1747 (mars 2007).

l'AIEA, notamment l'arrêt des activités d'enrichissement, sont devenues des normes internationales<sup>9</sup>. De plus, le Conseil de sécurité a voté des sanctions internationales, parmi lesquelles l'interdiction de transférer du *know-how* ainsi que l'embargo sur de nombreuses exportations en provenance d'Iran ; il a aussi lancé un appel à se montrer vigilants face la vente d'armes à l'Iran et à arrêter les crédits d'État au gouvernement iranien (à l'exception du développement et de l'aide humanitaire). En outre, l'UE a décidé de stopper les livraisons d'armes vers l'Iran. Après l'adoption de la dernière résolution du Conseil de sécurité de mai 2007, les ministres des Affaires étrangères de l'E3/EU+3 ont approuvé une déclaration dans laquelle ils ont renouvelé leur volonté de coopérer avec Téhéran. Parallèlement, ils ont exprimé l'espoir que l'Iran prenne cet appel au sérieux et s'engage sur la voie des négociations.

Ce qui, au départ, était vu comme une coopération fructueuse en matière de politique étrangère entre les Européens face à un pays tiers, en l'occurrence le dialogue de l'UE-3 avec l'Iran, ainsi que comme un contrepoids aux désaccords européens lors de la guerre en Irak, apparaît de plus en plus comme un exemple de « multilatéralisme flexible ». Cela signifie-il qu'au lieu de rechercher une position commune au sein de l'UE-27, les Européens concluront à l'avenir des alliances ponctuelles et temporaires qui, sur le modèle de la géométrie variable, auront la prétention de représenter un leadership pour l'Union. Alors que l'économie allemande semble respecter les sanctions imposées par la communauté internationale, les craintes que certains pays européens ne s'alignent pas sur cette politique se font croissantes. Néanmoins, en ce qui concerne la coopération diplomatique européenne, les observateurs internationaux jugent globalement fructueux les efforts fournis jusqu'ici dans le dossier iranien<sup>10</sup>.

## **La coopération avec les États du Golfe**

Contrairement à ce qu'espérait le gouvernement fédéral, l'accord de libre-échange avec les États du Golfe n'a pas pu être signé durant la présidence allemande. Depuis 1990, l'UE est liée aux États du Conseil de coopération du Golfe (CCG)<sup>11</sup> par un accord de coopération ; depuis 1990 également, des négociations sont menées pour renforcer la coopération dans le cadre de cet accord. Il s'agit non seulement d'intensifier les relations économiques entre les deux régions, mais aussi, sur le modèle du processus de Barcelone, de

---

<sup>9</sup> <[www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Abroestung/IranNukes/070915/IranNuklear.html](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Abroestung/IranNukes/070915/IranNuklear.html)>, 3 octobre 2007.

<sup>10</sup> A. Finger et R. Hiemann, *Das iranische Atomprogramm und der Westen*. SWP-Zeitschriftenschau, décembre 2006.

<sup>11</sup> Bahreïn, Émirats arabes unis, Arabie Saoudite, Qatar, Koweït et Oman.

développer un dialogue politique et la coopération dans d'autres domaines, telles que la culture et l'éducation. Les négociations sur l'accord de libre-échange avaient été interrompues entre 1991 et 2001. Le ministre des Affaires étrangères allemand était optimiste à l'idée de pouvoir approfondir les négociations avec les États du CCG dans le cadre de la présidence allemande de l'UE et d'aboutir à la signature d'un accord<sup>12</sup>. Si les négociations ont bien été poursuivies lors de la conférence des ministres des Affaires étrangères UE-CCG en mai 2007 à Riyad, elles n'ont abouti à aucun accord définitif.

## ***La politique méditerranéenne de l'Allemagne***

La contribution allemande au Partenariat euro-méditerranéen (PEM) est traditionnellement réticente. Certes, l'intérêt de l'Allemagne pour le PEM va croissant, mais ce, à un moment où ce dernier traverse une crise. La présidence allemande de l'UE a surtout prôné la complémentarité entre le PEM et la politique européenne de voisinage (PEV), que les pays arabes considèrent avec scepticisme. Outre les rencontres régulières dans le cadre du Comité Euromed et d'autres forums, comme le réseau EuroMeSCo ou la Fondation Anna Lindh, la présidence allemande de l'UE a favorisé la tenue de conférences sur des sujets généralement peu abordés, tels que le partenariat social, la coopération entre médias ou encore les interactions entre sociétés civiles et acteurs étatiques. Sur ce terrain, la Fondation Friedrich Ebert a été particulièrement active. L'Institut Goethe a quant à lui inauguré un parlement euro-méditerranéen des jeunes. Étant donné qu'aucune conférence des ministres des Affaires étrangères d'Euromed n'était à l'ordre du jour, le dialogue politique régional n'a pu faire de grands progrès. De plus, les diplomates arabes d'Euromed ont boycotté certaines discussions sur la situation des droits de l'homme, prévues par le ministère des Affaires étrangères allemand.

Le concept le plus discuté pour la région méditerranéenne est venu de Paris qui, sur le sujet, ne s'était concerté ni avec Berlin ni avec Bruxelles : l'Union méditerranéenne de Nicolas Sarkozy<sup>13</sup>. Ce parfait exemple de gestion nationale des affaires européennes a été mal accueilli par Berlin qui, comme Bruxelles, adhère au concept de politique européenne de voisinage, traitant à égalité les voisins de

---

<sup>12</sup> <[www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de)>, 29 juillet 2007.

<sup>13</sup> Le concept prévoyait au départ une Union méditerranéenne des pays qui participent également au programme « 5+5 » : Maroc, Algérie, Tunisie, Mauritanie et Libye, auxquels s'ajoutent la France, l'Italie, l'Espagne, le Portugal et Malte. Les axes prioritaires sont la criminalité organisée, le terrorisme, le développement durable, l'immigration illégale et la sécurité énergétique. Jusqu'à aujourd'hui, le concept n'a cessé d'évoluer, en prenant en compte les réactions et les critiques de certains États-membres de l'UE et de Bruxelles.

l'Est et du Sud de l'UE. Lorsqu'en juillet 2007, le président français a fait à nouveau cavalier seul en proposant à la Libye, sans concertation avec ses partenaires européens, une coopération dans le secteur du nucléaire civil, l'incompréhension a été grande parmi les dirigeants et les médias allemands. Ces exemples montrent que la capacité d'impulsion européenne des différentes présidences de l'Union est surestimée ; en fin de compte, les États membres de l'UE poursuivent avant tout leurs propres objectifs de politique étrangère, loin du calendrier européen des présidences de l'UE.

## Continuités et ruptures de la grande coalition

---

Comparé à la politique proche-orientale de la coalition rouge-verte, le bilan du duo Merkel/Steinmeier est jusqu'ici plutôt sobre. En participant activement à l'élaboration de la « feuille de route », le duo Schröder/Fischer avait accompagné une étape décisive dans le Processus de paix<sup>14</sup>. De même, la « déclaration de Berlin », adoptée sous la présidence allemande de l'UE au premier semestre 1999, insistait de manière explicite sur le droit des Palestiniens à l'autodétermination, y compris sur la possibilité de créer un État palestinien et sur la disposition de l'UE à le reconnaître<sup>15</sup>. En raison de son engagement personnel dans le conflit israélo-palestinien, du moins lors de la première phase de son mandat, Joschka Fischer a bénéficié d'un grand prestige comme médiateur, tant auprès des différentes parties en conflit qu'à Bruxelles ; pendant un certain temps, il a même été considéré comme un potentiel ministre des Affaires étrangères européen. Le non allemand à la guerre en Irak, bien qu'en partie motivé par des considérations de politique intérieure, a permis à Berlin de gagner la sympathie de nombreux acteurs dans la région. C'est en tout cas en s'appuyant sur les efforts entrepris par son prédécesseur qu'Angela Merkel revendique l'obtention d'un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations Unis, exprimant ainsi la volonté de l'Allemagne d'assumer de plus grandes responsabilités dans le monde.

Depuis les attentats du 11 septembre et au plus tard depuis les premiers attentats terroristes manqués en Allemagne, l'opinion publique accorde une plus grande importance aux questions de politique intérieure liées aux relations avec le monde arabe. Certains responsables politiques, comme le ministre de l'Intérieur Wolfgang Schäuble, profitent de cette évolution pour chercher à imposer des mesures impopulaires et parfois anticonstitutionnelles censées répondre à la menace terroriste grandissante<sup>16</sup>. Dans le même

---

<sup>14</sup> I. Schäfer et D. Schmid, « Ein Tandem für Nahost », *Internationale Politik*, n° 61/2, février 2006, p. 88-94.

<sup>15</sup> V. Perthes (dir.), *Deutsche Nahostpolitik, Interessen und Optionen*, Schwalbach/Ts, Wochenschau Verlag, 2001, p. 186, 187.

<sup>16</sup> On peut citer le projet de perquisitions « online » des ordinateurs privés ou la discussion sur la possibilité, pour l'armée fédérale, d'abattre des avions détournés en plein vol.

temps, le plan d'intégration national de la chancelière et la création d'une Conférence permanente sur l'islam renforcent le dialogue institutionnel avec les musulmans d'Allemagne. En outre, les affaires Kurnaz et al-Masri ont montré que l'opinion publique est de plus en plus consciente de l'interaction entre politique intérieure et politique étrangère<sup>17</sup>.

L'une des principales critiques des conservateurs à l'égard de la politique proche-orientale de la coalition rouge-verte était la dégradation des relations transatlantiques pendant la guerre en Irak. Dès son arrivée au gouvernement, Angela Merkel a ainsi cherché à renouer un contact étroit avec l'administration Bush. Cette position ne l'a pourtant pas empêchée de jouer la carte européenne. Les voyages de la chancelière au Proche-Orient (par exemple en février 2007 en Égypte, en Arabie saoudite et au Koweït), en tant que présidente de l'UE et du G8, ont apporté à deux reprises une lueur d'espoir dans le dossier israélo-palestinien : d'une part, lorsque le gouvernement palestinien d'unité nationale fut créé grâce à la médiation de l'Arabie saoudite ; d'autre part, lorsque fut lancée l'Initiative arabe de paix, peu après qu'Angela Merkel s'est rendue en Israël et dans les territoires palestiniens, en avril 2007.

Ces évolutions n'ont pourtant pas été attribuées aux tentatives de médiation allemande et le gouvernement allemand n'a jusqu'ici ni promu ni développé d'alternative européenne, conceptuelle ou concrète, à la politique américaine. Peu de temps après, en juin 2007, la situation s'est dégradée lorsque le Hamas s'est emparé par la force de la bande de Gaza. Au Proche-Orient, Angela Merkel n'a pas réussi à marquer des points, ce dont elle était déjà consciente au début de la présidence allemande : « Angela Merkel paie les frais d'apprentissage, dont déjà tant de novices dans la région ont dû s'acquitter. En outre, les tentatives de la chancelière de résoudre les problèmes politiques de manière logique et rationnelle n'ont qu'une portée très limitée dans la région du Proche-Orient. Les succès de politique étrangère de Merkel ne pourront être répétés ici, du moins pour l'instant.<sup>18</sup> »

---

<sup>17</sup> Le demandeur d'asile libanais Khaled al-Masri a obtenu la nationalité allemande en 1994 et entretenait visiblement des relations avec des islamistes extrémistes. Fin 2003, il a été enlevé par la CIA en Macédoine et a été extradé vers l'Afghanistan, où il a été détenu pendant plusieurs mois. Des désaccords subsistent encore aujourd'hui sur le rôle des autorités allemandes dans l'enlèvement. Le citoyen allemand Murat Kurnaz, qui est né et a grandi à Brême, a quant à lui été arrêté en novembre 2001 au Pakistan contre le versement d'une prime aux forces militaires américaines en Afghanistan, où il a été maltraité. Il a été incarcéré de janvier 2002 et août 2006 à Guantanamo. Dans le cas Kurnaz, le gouvernement rouge-vert de l'époque est soupçonné d'avoir décliné l'offre américaine de libérer Kurnaz, alors jugé non coupable. <[www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/tdip/final\\_report\\_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/tdip/final_report_de.pdf)>, 1<sup>er</sup> octobre 2007.

<sup>18</sup> N. Fried, « Angekommen am Anfang », *Süddeutsche Zeitung*, n° 134, 14 juin 2007, p. 2.

Frank-Walter Steinmeier, qui était à la tête de la chancellerie entre 1999 et 2005, dispose au contraire des connaissances nécessaires pour établir une coopération dans la région. Dès le début, on a eu de lui l'image d'un technocrate efficace et familier du pouvoir. Cependant, il se défend d'un tel jugement et souhaite aussi être reconnu pour ses qualités d'homme politique ; en fin de compte, on parle de lui comme futur candidat du SPD à la chancellerie<sup>19</sup>. Lorsqu'il dirigeait la chancellerie, Steinmeier a fortement contribué à définir la politique étrangère de l'Allemagne, notamment la politique proche-orientale du duo Schröder/Fischer (le dialogue avec le chef de gouvernement israélien de l'époque, Ariel Sharon ; l'échange de prisonniers du Hezbollah en janvier 2004 ; le non à la guerre en Irak ; les affaires Kurnaz et al-Masri sont les exemples les plus importants). Il revendique une approche autonome et se veut persévérant, fidèle à ses convictions – et cherchant à les définir de manière offensive.

Bien que le style de la politique proche-orientale de l'Allemagne se soit transformé, ses déterminants n'ont finalement guère évolué. Celle-ci reste caractérisée par des relations privilégiées avec Israël et une approche multilatérale. Le duo Merkel/Steinmeier se distingue en revanche du duo Schröder/Fischer par une plus grande modestie, un investissement dans des questions de fond et un mélange de défense des intérêts (énergie, exportation, sécurité) et de diplomatie d'un pouvoir civil (exigeant plus explicitement le respect des normes internationales). Là où Schröder et Fischer recouraient aux discours symboliques, Merkel donne l'impression, et c'est là son avantage, de maîtriser et de faire avancer les dossiers.

Alors que certains observateurs qualifient le style de politique étrangère d'Angela Merkel d'« avant-gardiste et postmoderne », d'autres le considèrent comme « anachronique et illusoire<sup>20</sup> ». Face à la multiplication des interventions de l'armée fédérale à l'étranger, les critiques mettent en garde contre une nationalisation et une militarisation croissantes<sup>21</sup>. La politique du gouvernement « noire-rouge » au Proche-Orient peut aussi être qualifiée de correcte, modeste et incolore ; on pourrait en attendre un peu plus de vision, de spontanéité et – à entendre dans un sens positif – de prise de risques. Or, l'impulsion n'a toujours pas eu lieu. Alors que les chefs d'État et de gouvernement d'autres pays membres de l'Union montrent moins d'égard pour les règles du jeu européen, la chancellerie et les responsables de la politique étrangère aiment se présenter comme les « meilleurs Européens ». Dans le même temps, ils utilisent délibérément le cadre européen pour défendre les intérêts

---

<sup>19</sup> T. Hildebrandt, « Die größte Zwei der Republik », *Die Zeit*, n° 29, 12 juillet 2007, p. 2.

<sup>20</sup> J. Ross, « Immer schön ruhig bleiben », *Die Zeit*, n° 28, 5 juillet 2007, p. 6.

<sup>21</sup> P. Strutynski, *Stehen wir vor einer weiteren Renationalisierung und Militarisierung der Außenpolitik? Zur Außen- und Sicherheitspolitik der großen Koalition*, <[www.uni-kassel.de/fb5/frieden/rat/2005/einfuehrung.html](http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/rat/2005/einfuehrung.html)>, 1<sup>er</sup> octobre 2007.

allemands : « Indissociablement liée aux intérêts européens, l'Allemagne dispose d'importantes possibilités et marges de manœuvre en matière de politique étrangère, mais pas d'un point de vue national. Ceci vaut aussi et en particulier pour la politique au Proche-Orient.<sup>22</sup> »

Pour développer à l'avenir sa politique proche-orientale, la grande coalition dispose de nombreux chantiers politiques. Même sans présider le Conseil de l'UE, l'Allemagne peut encourager les Européens à parler d'une seule voix sur la scène internationale. Pour cela, il serait nécessaire de renforcer le rôle de Javier Solana et de lui accorder enfin le titre de ministre des Affaires étrangères. Les défis sont nombreux : apporter des réponses plus constructives – que le boycott et la marginalisation – dans les relations avec le Hamas, développer des solutions diplomatiques alternatives à la politique américaine dans la région, contribuer à l'élaboration d'un traité de paix israélo-syrien, redynamiser le dialogue politique régional dans l'espace méditerranéen, contribuer à la reconstruction de l'Irak ; autrement dit, apporter de nouvelles réponses aux nouveaux défis. Parmi eux, on compte la multiplication d'acteurs hybrides, tels que le Hezbollah ou le Hamas, la désagrégation des États libanais et irakien, la permanente apparition de nouveaux parcours de migration ou de possibles formes de coopération avec des « islamistes modérés ». Au cours des prochaines années, les crises au Proche-Orient, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord devraient avoir des répercussions de plus en plus marquées sur la politique intérieure des pays européens. Ce qui, du reste, ne doit être l'occasion, pour le ministre de l'Intérieur Wolfgang Schäuble, de restreindre à sa guise les libertés individuelles en Allemagne. Les dimensions internes et externes liées aux questions de sécurité continueront à occuper une place importante dans la politique proche-orientale de la grande coalition, tout comme la question de savoir quelles solutions l'Europe peut apporter aux multiples facettes de l'islamisme.

---

<sup>22</sup> J. Fischer, *Die rot-grünen Jahre. Deutsche Außenpolitik – vom Kosovo bis zum 11. September*, Cologne, Kiepenheuer & Witsch, 2007.