

L'institutionnalisme dans la politique extérieure allemande : ajustements et continuité

Philippe Hébert and Paul Létourneau

Volume 30, Number 2, 1999

Les puissances majeures et les institutions internationales de sécurité, 1990-1997

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/704031ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/704031ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Hébert, P. & Létourneau, P. (1999). L'institutionnalisme dans la politique extérieure allemande : ajustements et continuité. *Études internationales*, 30(2), 325–348. <https://doi.org/10.7202/704031ar>

Article abstract

Institutionalism has always been a crucial principle in Germany's postwar international security policy. In three case studies, this article describes how this principle has not only been observed but considerably reinforced by German political leaders. In the case of Germany's own unification, Bonn insisted to anchor Germany to the Western institutional security System and succeeded to substantially influence the future orientation of European ISIS. Germany participated in the UN-sponsored humanitarian operations in Somalia as a way to promote its candidacy to a permanent seat at the Security Council.

L'institutionnalisme dans la politique extérieure allemande : ajustements et continuité

Philippe HÉBERT et Paul LÉTOURNEAU*

RÉSUMÉ : L'institutionnalisme a toujours été un principe cardinal dans la politique de sécurité de l'Allemagne de l'après-guerre. Dans trois études de cas, cet article montre que ce principe a été non seulement observé mais renforcé considérablement par les dirigeants politiques allemands. Ainsi, dans le cas de l'unification de l'Allemagne, Bonn insista dans ses négociations avec l'Union soviétique pour ancrer l'Allemagne au système institutionnel de sécurité de l'Alliance occidentale et réussit ainsi à influencer sensiblement l'orientation future des us européennes. Elle participa aux opérations humanitaires en Somalie afin de faire valoir sa candidature à la permanence au Conseil de sécurité.

ABSTRACT : Institutionalism has always been a crucial principle in Germany's postwar international security policy. In three case studies, this article describes how this principle has not only been observed but considerably reinforced by German political leaders. In the case of Germany's own unification, Bonn insisted to anchor Germany to the Western institutional security system and succeeded to substantially influence the future orientation of European 1990s. Germany participated in the UN-sponsored humanitarian operations in Somalia as a way to promote its candidacy to a permanent seat at the Security Council.

Les organisations internationales ont toujours constitué l'élément central de la politique extérieure et de sécurité allemande. Dès 1949, le premier chancelier ouest-allemand, Konrad Adenauer, avait choisi d'intégrer la RFA au sein des institutions occidentales dans le but de retrouver le plus rapidement possible une souveraineté disparue avec la défaite de 1945. Même si certains observateurs mettaient en doute la marge de manœuvre accordée par les puissances occidentales à Adenauer¹, l'ancrage à l'Ouest est demeuré la pierre d'assise de Bonn dans l'orientation de sa politique extérieure jusqu'à aujourd'hui. L'OTAN, la CEE puis l'UE sont devenues au cours des années non seulement des forums de coopération et de promotion des intérêts allemands mais surtout de véritables cadres normatifs au niveau de la définition des objectifs de la politique extérieure². Si la conduite institutionnelle de la RFA pendant la guerre

* Respectivement candidat au doctorat au Département d'histoire de l'Université de Montréal, et professeur au Département d'histoire de l'Université de Montréal.

1. Sur cette question, voir Peter SCHMIDT, « Die Außenpolitik der Bundesrepublik im Kalten Krieg – frei gewählt oder aufgezwungen? Eine Skizze », *Revue d'Allemagne*, avril-juin 1998, pp. 209-219.
2. Jeffrey J. ANDERSON et John B. GOODMAN, « Mars or Minerva? A United Germany in a Post-Cold War Europe », dans Robert O. KEOHANE, Joseph S. NYE et Stanley HOFFMANN (dir.), *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe 1989-1991*, Cambridge, Harvard University Press, 1993, p. 24.

froide peut être facilement justifiée par les impératifs de la bipolarité, de la confrontation Est-Ouest et de la division politique du pays³, l'unification et la fin de la guerre froide ont complètement transformé ces paramètres.

Devant ces changements structurels importants, plusieurs observateurs avaient prédit que l'Allemagne unifiée, pleinement souveraine et moins dépendante de ses alliés pour assurer sa sécurité, apporterait des modifications importantes à sa politique extérieure. Certains voyaient déjà à travers le comportement de Bonn dans le processus d'unification, et dans la reconnaissance unilatérale de la Croatie et de la Slovénie une nouvelle assurance laissant présager une volonté de se distancer du multilatéralisme qui caractérisait la politique extérieure ouest-allemande à l'époque de la guerre froide⁴.

Toutefois, il semble bien que ces prédictions se soient avérées fausses. Depuis l'unification, le gouvernement allemand a accéléré le processus d'institutionnalisation de l'Europe. Bonn a aussi participé de façon concrète à la restructuration de l'Alliance atlantique, a ouvert la voie à l'accession de nouveaux membres au sein de l'organisation et s'est aussi impliquée au niveau de la réforme des Nations Unies, tout en jouant un rôle important dans plusieurs opérations de maintien et de restauration de la paix.

L'objectif de cet article est ici d'analyser la conduite institutionnelle de l'Allemagne unifiée pour tenter d'en dégager les grandes lignes tout en apportant quelques éléments explicatifs préliminaires. Nous avons choisi dans ce but trois cas de classes différentes. Le processus d'unification, qui débute en novembre 1989 à la chute du Mur et qui se termine le 3 octobre 1990 constitue la question illustrant la réglementation des rapports de sécurité. Nous avons retenu ensuite la participation allemande à l'intervention en Somalie comme exemple de gestion et de résolution de conflits. La période couverte s'étend de décembre 1992 à mars 1994. Le dernier exemple retenu concerne la réforme du Conseil de sécurité et le comportement de l'Allemagne dans ce processus.

Ces trois cas nous apparaissent comme étant très significatifs pour mieux saisir l'importance du recours aux institutions internationales et leur influence sur la définition des objectifs de la politique extérieure allemande. Tout d'abord, l'unification allemande est au centre de la restructuration qu'a connue le système international en 1989-1990. Beaucoup de travaux ont été publiés sur la dimension diplomatique mais il n'existe pas jusqu'à présent d'études portant exclusivement sur la conduite institutionnelle de Bonn durant cette période.

3. De très nombreux ouvrages abordent cette question. Mentionnons, entre autres, Wolfram HANRIEDER, *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy*, New Haven, Yale University Press, 1989; Timothy Garton ASH, *In Europe's Name: Germany and the Divided Continent*, Londres, Jonathan Cape, 1993; Christian HACKE, *Weltmacht wider Willen: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1995.
4. William HORSLEY, « United Germany's Seven Cardinal Sins: A Critique of German Foreign Policy », *Millenium*, vol. 21, n° 2, été 1992, pp. 225-242.

La littérature est aussi peu abondante sur l'intervention en Somalie où nous n'avons retrouvé qu'un seul article portant sur le comportement de l'Allemagne dans cette crise. Il s'agit pourtant d'un cas très révélateur sur l'importance accordée à l'ONU par les dirigeants politiques allemands et sur les difficultés d'adaptation de la politique extérieure de Bonn à l'après-guerre froide.

La réforme du Conseil de sécurité et l'obtention d'un siège permanent constitue un des objectifs principaux de la politique extérieure de l'Allemagne unifiée. Bonn fut relativement active sur ce plan et le comportement des dirigeants allemands dans cette question nous renseigne sur les fondements qui guident l'engagement de l'Allemagne sur la scène internationale depuis 1990. Bien que quelques travaux aient déjà été publiés sur ce sujet, notamment par des chercheurs allemands, nous adopterons ici une approche axée sur l'analyse de la conduite institutionnelle de l'Allemagne et non sur l'évaluation de la candidature allemande comme dans plusieurs de ces études.

Nous débiterons par la présentation des trois études de cas en décrivant le comportement de l'Allemagne et en portant une attention particulière aux éléments ayant pu influencer son recours aux institutions internationales. Nous conclurons par une synthèse et tenterons de mettre en évidence certains éléments de continuité propres à chacun de ces cas.

I – L'unification allemande (novembre 1989 – octobre 1990)

L'unification allemande a été à l'origine de la transformation la plus importante du système international depuis 1945. Dans le processus diplomatique complexe qui a permis sa réalisation, la réglementation des rapports de sécurité constitue un aspect central. En effet, la problématique de l'unification ne pouvait être résolue sans l'implication des quatre puissances occupantes de l'Allemagne divisée, soit les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France et l'URSS. La modification profonde de l'équilibre militaire entre l'Union soviétique d'un côté et l'Allemagne et ses alliés de l'autre constituait la problématique majeure de l'unification dans sa dimension relevant de la sécurité. C'est donc surtout de cet aspect que nous traiterons.

Pendant quarante ans, la perspective de l'unification a relevé de l'utopie dans la mesure où personne ne pouvait imaginer l'émergence de circonstances favorables aux attentes de toutes les parties concernées. La division de l'Allemagne constituait en fait le postulat de base sur lequel était fondé l'ensemble des relations Est-Ouest⁵. Sa disparition a donc considérablement bouleversé non seulement les deux États allemands mais aussi les alliances militaires, les deux superpuissances ainsi que la structure même du système international.

5. William E. PATERSON et Gordon SMITH, « German Unity », dans Gordon SMITH, William E. PATERSON, Peter H. MERKL et Stephen PADGETT (dir.), *Developments in German Politics*, Durham, Duke University Press, 1992, pp. 9-10.

Les organisations internationales de sécurité ont joué un rôle central dans le processus d'unification. L'Allemagne a utilisé l'OTAN, la CSCE ainsi qu'un régime de contrôle des armements, les négociations CFE portant sur la réduction des armements conventionnels en Europe, pour légitimer l'unification face aux autres acteurs impliqués.

L'enjeu au centre de cette problématique demeurerait évidemment la fin de la division politique de l'Allemagne dans un contexte de confrontation idéologique. Mais ce changement majeur devait s'effectuer pacifiquement. L'accord explicite de Moscou à toutes les étapes du processus était indispensable, aucun dirigeant occidental, Helmut Kohl le premier, n'étant prêt à risquer le déclenchement d'une guerre sur cette question.

Les facteurs intérieurs et extérieurs ont dicté en grande partie la rapidité des événements. Dans cette perspective, on peut avancer que le mécontentement et la dissidence observés à travers la RDA et l'Europe de l'Est depuis la fin des années soixante-dix ont accéléré la remise en question de la légitimité des régimes communistes et donc ouvert la voie à la révolution de 1989⁶. Le ministre de la Défense allemand, Volker Rühe, déclarait d'ailleurs en 1996 que le mouvement populaire ayant permis l'unification avait débuté dans les chantiers navals de Gdansk⁷.

L'insatisfaction de la population est-allemande commença à se faire sentir peu de temps après les élections communales de mai 1989 où plusieurs dissidents dénoncèrent la fraude électorale organisée par le gouvernement communiste⁸. Le mécontentement populaire était aussi exacerbé par le refus du régime est-allemand de suivre l'exemple de la Pologne, de la Hongrie et de l'URSS, toutes engagées dans un processus de réforme politique. Le SED se trouvait confronté à un problème d'émigration massive et à un mouvement de contestation grandissant dans plusieurs villes du pays dont Dresde, Magdeburg, Halle et surtout Leipzig où le nombre de manifestants durant les célèbres processions du lundi passa de 8000 en septembre à plus d'un demi-million en novembre. Pour tenter de calmer la population, le régime força la démission du chef du SED, Erich Honecker, le 18 octobre. Son successeur, Egon Krenz, promit de nouvelles réformes, notamment en matière de liberté de circulation. Dans la nuit du 9 au 10 novembre, grâce à un cafouillage administratif, le Mur tombe finalement.

L'unification n'est cependant pas encore à l'agenda. Même lors des dernières grandes manifestations à Berlin-Est au début de novembre, la population

6. Michael G. HUELSHOFF et Arthur M. HANHARDT Jr., « Steps Toward Union: The Collapse of the GDR and the Unification of Germany », dans Donald HANCOCK et Helga A. WELSH, *German Unification: Process & Outcomes*, Boulder, Westview Press, 1994, p. 74.

7. Volker RÜHE, « Growing Responsibility », *German Comments*, n° 42, avril 1996, p. 35.

8. Le résultat officiel de ces élections accordait 98,89 % des voix au SED, le parti communiste au pouvoir. Voir Stefan WOLLE, « Der Weg in den Zusammenbruch: Die DDR vom Januar bis zum Oktober 1989 », dans Eckhard JESSE et Armin MITTER (dir.), *Die Gestaltung der deutschen Einheit*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 1992, p. 83.

est-allemande exige plutôt une accélération des réformes⁹. Mais le déroulement des événements allait s'accélérer de façon radicale.

Au cours des jours qui suivirent l'ouverture du Mur, on observa une modification rapide de la nature des protestations populaires en RDA. Les manifestants, désabusés du régime et des promesses de réforme, déclaraient à présent « Nous sommes un peuple¹⁰ ». La voie à l'unification semblait ouverte.

Bonn, et particulièrement Kohl, firent plusieurs déclarations en novembre soulignant le droit à l'autodétermination des Allemands tel que stipulé dans l'Acte final d'Helsinki de 1975 et le fait que la décision concernant l'unification reposait maintenant entre les mains des Allemands de l'Est¹¹. Le 28 novembre 1989, à la surprise générale, Kohl propose un plan en dix points prévoyant l'établissement de structures confédérales et, dans un avenir indéfini, l'unification des deux États¹². Les réactions à Moscou, Paris et Londres sont plutôt négatives¹³ mais le contenu de cette proposition permet de constater dans quelle mesure les institutions internationales de sécurité demeurent le noyau du processus d'unification tel qu'envisagé par Kohl. Suite à des élections libres et démocratiques, le Chancelier souhaite intégrer la RDA à la Communauté européenne, promouvoir le processus de la CSCE et accélérer notamment les négociations sur le désarmement conventionnel en Europe¹⁴.

Un des buts évidents de Kohl était de reprendre l'initiative sur cette question mais aussi d'envoyer un message rassurant à ses alliés et à l'URSS quant à ses intentions. Les États-Unis appuyèrent rapidement les initiatives de Bonn¹⁵ et approuvèrent les démarches effectuées jusque-là par Kohl. Au sommet de l'OTAN à Bruxelles en décembre 1989, le président Bush réitéra publiquement son soutien tout en insistant sur le fait qu'une Allemagne unifiée devait demeurer au sein de l'Alliance atlantique. Kohl pouvait donc compter sur Washington pour l'épauler face aux trois autres puissances impliquées qui demeuraient, à des degrés différents, opposés à une unification

9. Rolf HOCHHUTH, « Keine Silbe, kein Plakat zum Thema Wiedervereinigung », *Die Welt*, 6 novembre 1989 et « Die DDR bricht die Mauer auf », *Süddeutsche Zeitung*, 11-12 novembre 1989.

10. Eckhard JESSE, « Der innenpolitische Weg zur deutschen Einheit: Zäsuren einer atemberaubenden Entwicklung », dans Eckhard JESSE et Armin MITTER (dir.), *op. cit.*, p. 124.

11. « Die Einheit liegt bei den Deutschen drüben », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17 novembre 1989. Voir aussi Philip ZELIKOW et Condoleezza RICE, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*, Cambridge, Harvard University Press, 1995, p. 111.

12. « Zehn Punkte Kohls für einen deutsch-deutschen Weg », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29 novembre 1989.

13. Voir Elizabeth POND, *After the Wall: American Policy Toward Germany*, Washington, Twentieth Century Fund, 1990, pp. 23-27.

14. « Zehn-Punkte-Programm zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas, vorgelegt von Bundeskanzler Helmut Kohl in der Haushaltsdebatte des Deutschen Bundestages am 28. November 1989 », dans *Europa-Archiv*, n° 24, 1989, p. D728-D734.

15. Sur les relations germano-américaines durant cette période, voir Alexander MOENS, « American Diplomacy and German Unification », *Survival*, vol. 33, n° 6, 1991, pp. 531-545 et Paul LÉTOURNEAU, « Les États-Unis et la question allemande en évolution, 1989-1991 », *Relations internationales*, n° 70, été 1992, pp. 169-189.

rapide. La stratégie diplomatique américaine avait donc pour principal objectif de rassurer l'Union soviétique et d'éviter le retour d'antagonismes entre alliés pour faciliter le processus envisagé par Washington et Bonn¹⁶.

Au début de 1990, un obstacle central est finalement levé. Gorbatchev déclare à la fin du mois de janvier qu'il n'a rien en principe contre l'unification allemande¹⁷. Toutefois, les conditions toujours avancées par Moscou, soit la démilitarisation de l'Allemagne et sa neutralité, demeuraient inacceptables pour les alliés. La rencontre entre Kohl et Gorbatchev à Moscou en février 1990 permet de mettre en branle les préparatifs pour les négociations 2+4. Lors de cette rencontre, le Chancelier réitère son refus catégorique face à une éventuelle neutralisation de l'Allemagne, qu'il qualifie d'éventuelle « bêtise historique ». Il souligne que le territoire de l'OTAN, dans l'éventualité de l'unification, ne s'étendrait pas au territoire de la RDA¹⁸. Même si cette visite ne permit pas de résoudre les différences de points de vue sur la question de l'appartenance aux alliances, les dirigeants des deux pays s'entendirent sur le fait que les Allemands devaient eux-mêmes résoudre la question de l'unification et choisir sous quelles conditions et à quelle échéance celle-ci devrait se réaliser¹⁹.

La nature des négociations 2+4 fut clairement définie au sommet d'Ottawa de février 1990 qui réunissait les ministres des Affaires étrangères des pays de l'OTAN et du Pacte de Varsovie. Les représentants de la RFA, la RDA, les États-Unis, l'URSS, la France et la Grande-Bretagne exprimèrent leur volonté de se rencontrer au printemps pour discuter des aspects externes de l'unification, notamment les questions de sécurité²⁰ et aussi la restauration de la pleine souveraineté à l'Allemagne. Le secrétaire d'État, Jim Baker, était à l'origine de cette initiative qui, au départ, n'était pas favorisée par l'Allemagne. Le ministre des Affaires étrangères allemand, Hans-Dietrich Genscher, avait tout d'abord avancé qu'une conférence de la CSCE constituerait un cadre idéal pour entreprendre ces discussions. Cette attitude était très proche de celle adoptée par les dirigeants soviétiques qui réclamaient une solution pan-européenne aux questions de sécurité reliées à l'unification.

Baker réussit toutefois à convaincre Genscher qu'un forum de trente-cinq États ne pouvait être considéré pour des négociations aussi délicates²¹. Le chancelier Kohl, absent à Ottawa, accepta aussi très rapidement le principe des conférences 2+4 après en avoir discuté avec le président Bush²². La

16. *Ibid.*, p. 147.

17. Michael WOLFFSOHN, « Der außenpolitische Weg zur deutschen Einheit : Das Ausland und die vollendeten Tatsache », dans Eckhard JESSE et Armin MITTER (dir.), *op. cit.*, p. 147.

18. « Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit Generalsekretär Gorbatschow. Moskau, 10. Februar 1990 », dans *Deutsche Einheit : Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90*, Munich, Oldenbourg Verlag, 1998, p. 799.

19. Hans-Dietrich GENSCHER, *Erinnerungen*, Munich, Goldmann Verlag, 1997, p. 724.

20. Philip ZELIKOW et Condoleezza RICE, *op. cit.*, p. 193.

21. *Ibid.*, p. 176.

22. « Telefongespräch des Bundeskanzlers Kohl mit Präsident Bush, 13. Februar 1990 », dans *Deutsche Einheit : Sonderedition...*, *op. cit.*, pp. 826-828.

première de ces conférences s'ouvrit à Bonn le 5 mai 1990. Entre-temps, la dynamique de l'unification avait accéléré avec la tenue des premières élections libres en RDA où les partis pro-unification avaient remporté une éclatante victoire²³. De plus, des pourparlers entre les deux États allemands étaient déjà en cours en vue de la réalisation de l'union monétaire. L'objectif principal de l'Allemagne à l'ouverture des discussions était clair, précis et partagé par ses alliés : appartenance à l'OTAN et propositions de réformes majeures au sein de l'Alliance atlantique et de la CSCE dans le but d'amadouer les Soviétiques²⁴. Les résultats de cette première rencontre furent plutôt décevants, l'URSS exigeant toujours une Allemagne neutre.

Les difficultés financières grandissantes de Moscou apportèrent cependant une nouvelle dimension aux négociations. Lors d'une rencontre avec Kohl à Bonn le 4 mai, le ministre des Affaires étrangères russe, Édouard Chevardnadze, avait officiellement soulevé la question de prêts financiers totalisant plusieurs milliards de marks²⁵. Le Chancelier était évidemment disposé à soutenir financièrement les dirigeants soviétiques.

De nombreuses consultations entre Washington et Bonn se poursuivirent dans le but de sortir le processus 2+4 du cul-de-sac et de trouver une solution pouvant satisfaire aux exigences financières de Moscou. De plus, Bonn était prête à faire de nouvelles concessions quant à la taille de la *Bundeswehr*, ce que Genscher exposa à Chevardnadze le 23 mai à Genève²⁶. Les deux ministres finalisèrent aussi à cette occasion les pourparlers concernant un prêt de 5 milliards de marks à l'URSS, mais les Soviétiques demeuraient toujours sur leur position quant à la neutralité de l'Allemagne unifiée.

Le sommet de l'OTAN de Londres en juillet 1990 permit aux Alliés de solidifier leur consensus quant à la question allemande et aux relations avec le Pacte de Varsovie. La déclaration finale démontre dans quelle mesure l'Alliance était déterminée à rassurer les Soviétiques. On y reconnaît que l'URSS n'est plus un ennemi mais plutôt un partenaire. Dans cette perspective, les pays de l'OTAN proposaient, entre autres, l'établissement de liaisons diplomatiques et militaires entre les États des deux alliances ainsi qu'un renforcement de la CSCE incluant la mise sur pied d'un centre de prévention des conflits²⁷. Kohl et Genscher étaient particulièrement heureux de cette dernière dimension qu'ils considéraient en quelque sorte comme une victoire de la diplomatie allemande²⁸.

23. William E. PATERSON et Gordon SMITH, *op. cit.*, p. 25.

24. Philip ZELIKOW et Condoleeza RICE, *op. cit.*, p. 247.

25. « Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit Außenminister Schewardnadse, Bonn, 4. Mai 1990 », dans *Deutsche Einheit: Sonderedition...*, *op. cit.*, p. 1087.

26. Hans-Dietrich GENSCHER, *op. cit.*, pp. 788-791.

27. « 'Londoner Erklärung' der Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedschaft am 5. und 6. Juli 1990 », cité dans Karl KAISER, *Deutschlands Vereinigung: Die internationale Aspekte*, Bergisch Gladbach, Bastei Lübbe Verlag, 1991, pp. 241-246.

28. Heinrich BORTFELDT, *Washington - Bonn - Berlin: Die USA und die deutsche Einheit*, Bonn, Bouvier, 1993, p. 174.

En effet, Bonn s'est démarquée de ses alliés durant cette période quant à l'importance qu'elle accordait à la CSCE. Pour les dirigeants allemands, la gestion du nouvel environnement de sécurité européen ne pouvait être basée sur une série de mesures unilatérales et bilatérales. Ceux-ci percevaient la CSCE comme étant un cadre idéal pour la poursuite d'un partenariat à l'échelle de l'Europe sur les questions de sécurité. Bien que l'Allemagne ait toujours insisté sur l'importance de l'Alliance atlantique, Kohl et Genscher ont réclamé durant tout le processus d'unification une réforme significative de la CSCE²⁹. Le gouvernement allemand fut un des premiers à proposer des mesures concrètes à cet effet en vue du sommet de Paris prévu pour novembre 1990. Bonn envisageait le développement d'un rôle politique significatif pour la CSCE mais sa position n'était pas partagée par ses alliés occidentaux. Même si l'URSS et dans une certaine mesure la France étaient aussi en faveur d'un rôle élargi pour la CSCE, les États-Unis et la Grande-Bretagne demeuraient sceptiques quant à ce projet qui semblait remettre en question la prééminence de l'OTAN en tant qu'institution de sécurité principale en Europe³⁰. L'Allemagne fit donc preuve de retenue quant à sa position face à la CSCE. Le chancelier Kohl et Genscher continuèrent d'insister sur l'importance de l'Alliance mais exprimèrent aussi leur attachement à leur projet de réforme pour la CSCE, projet qu'ils considéraient très important dans leurs négociations avec Moscou.

La rencontre prévue entre Kohl et Gorbatchev à la mi-juillet s'annonçait donc comme décisive. Les Soviétiques avaient réagi favorablement aux décisions prises à Londres par les ministres et chefs d'État de l'OTAN³¹, et les dirigeants allemands étaient optimistes quant à un règlement. En effet, l'intransigeance de Gorbatchev et de Chevardnadze s'était affaiblie depuis le sommet américano-soviétique de Washington au début du mois de mai et l'aide économique demandée par Moscou avait été accordée³².

Dès la première rencontre entre Kohl et Gorbatchev le 15 juillet 1990, la plupart des points en litige furent réglés, à la grande surprise de Kohl et de la délégation allemande qui ne s'attendaient pas à une solution aussi rapide. Gorbatchev remit au Chancelier l'ébauche d'un traité de coopération et de partenariat entre les deux États où il était stipulé, entre autres, que l'URSS et l'Allemagne se reconnaissaient mutuellement comme étant des partenaires dans l'établissement d'un ordre de paix en Europe et dans la construction d'une maison européenne commune, un thème cher au secrétaire général³³.

29. Hans-Dietrich GENSCHER, « Die deutsche Vereinigung als Beitrag zur europäischen Stabilität », *Bulletin Presse – und Informationsamt der Bundesregierung*, n° 40, 27 mars 1990, p. 312.

30. « Bonner Plan abgelehnt », *Der Spiegel*, 20 août 1990, p. 14.

31. « Comments by Soviets on NATO », *New York Times*, 7 juillet 1990.

32. Voir les remerciements de Gorbatchev à Kohl : « Schreiben des Präsidenten Gorbatschow an Bundeskanzler Kohl, 9. Juni 1990 », dans *Deutsche Einheit: Sonderedition...*, op. cit., p. 1199.

33. « Überlegungen zum Inhalt eines Vertrages über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und Deutschland, 15. Juli 1990 », dans *Deutsche Einheit: Sonderedition...*, op. cit., pp. 1348-1352 et Philip ZELIKOW et Condoleezza RICE, op. cit., p. 336.

La majorité des conditions maintenant avancées par Gorbatchev en vue de permettre un règlement final sur cette question n'étaient pas litigieuses³⁴. Les limitations sur la production d'armes nucléaires, bactériologiques et chimiques furent acceptées sans compromis par la délégation allemande. Kohl et Genscher acceptèrent que l'OTAN ne stationne pas de troupes sur le territoire de l'ex-RDA, la revendication majeure des Soviétiques. Cette proposition finale de Moscou permit à l'Allemagne de demeurer membre à part entière de l'Alliance.

Dans une conversation privée avec Kohl, Gorbatchev aborda aussi la question des limites imposées à la *Bundeswehr*. Les Soviétiques avaient antérieurement proposé un plafond de 250 000 à 300 000 hommes. Le Chancelier répliqua qu'il ne pouvait accepter moins de 370 000 soldats car il voulait être en mesure de conserver la conscription. Gorbatchev accepta finalement ce nombre³⁵, écartant ainsi le dernier obstacle à la conclusion d'un accord final³⁶. Les Allemands s'engagèrent à réduire le nombre de leurs effectifs sur une période de quatre ans et d'ancrer cette décision dans le processus des négociations CFE de Vienne. Parallèlement aux dispositions mentionnées plus haut, Moscou s'engageait à retirer ses troupes d'Allemagne de l'Est dans les trois ou quatre années suivant l'unification.

Dans les mois qui suivirent, Bonn et Moscou complétèrent des traités bilatéraux sur les futures relations entre les deux États, tel que souhaité par Gorbatchev, sur les obligations économiques de la RDA envers l'URSS et finalement sur les détails entourant le retrait des troupes soviétiques. Dans le règlement de ces questions, Bonn s'engageait à verser à Moscou au total 18,5 milliards de marks jusqu'en 1994 pour faciliter le départ des soldats russes et leur relocalisation en URSS³⁷.

C'est finalement le 12 septembre 1990 que l'accord final 2+4 est signé à Moscou. Le 3 octobre 1990, l'Allemagne est officiellement unifiée, toujours membre de l'Alliance atlantique et de la CSCE, toutes les deux sur la voie de la réforme.

Le comportement de l'Allemagne entre la chute du Mur et la fin de la division politique de son territoire démontre l'attachement accordé par les dirigeants politiques allemands aux institutions internationales de sécurité. Même si ces dernières se sont retrouvées en périphérie du processus de

34. Voir la transcription de cette conversation : « Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit Präsident Gorbatschow. Moskau, 15. Juli 1990 », dans *Deutsche Einheit: Sonderedition...*, op. cit., pp. 1340-1348.

35. Philip ZELIKOW et Condoleeza RICE, op. cit., p. 343. Sur la visite de la délégation allemande en URSS, voir aussi Horst TELTSCHIK, *329 Tage: Innenansichten der Einigung*, Berlin, Siedler, 1991, pp. 319-339.

36. Voir le texte de la déclaration de Kohl : « Presseerklärung von Bundeskanzler Dr. Kohl nach Abschluß seines Besuches in der Sowjetunion vom 17. Juli 1990 », *Bulletin Presse – und Informationsamt des Bundesregierung*, n° 93, pp. 801-803, 18 juillet 1990.

37. « Schreiben des Bundesministers Waigel an Bundeskanzler Kohl, Bonn, 6. September 1990 », dans *Deutsche Einheit: Sonderedition...*, op. cit., pp. 1524-1525.

négociation principal, les références aux normes, principes et valeurs véhiculées par celles-ci ont servi de base aux revendications des États impliqués.

Dès le début, Bonn a refusé toute concession concernant son appartenance à l'Alliance atlantique, même devant la pression grandissante de la population est-allemande. Pour atteindre plus rapidement l'objectif de l'unification, l'Allemagne aurait pu accepter la neutralité exigée par l'URSS. Au contraire, l'importance de l'OTAN, de la CSCE et des négociations CFE dans les discours de l'élite politique allemande pourrait avoir contribué à convaincre les Soviétiques que l'Allemagne était profondément engagée à agir comme partenaire dans l'établissement d'un nouvel ordre de paix en Europe. Les institutions internationales ont donc servi en quelque sorte d'instrument dans la poursuite de l'objectif principal, c'est-à-dire l'unification.

Malgré l'harmonie dont ont fait preuve les alliés occidentaux durant ces onze mois, Bonn a tout de même tenté de façonner les institutions internationales de sécurité. L'Alliance atlantique est demeurée incontournable dans les discours des élites politiques et l'Allemagne a joué un rôle important dans le processus de réforme amorcé au sommet de Londres. Bonn a cependant mis l'accent sur un approfondissement de la CSCE de façon beaucoup plus prononcée que ses partenaires. Ces initiatives ont permis à la fois de rassurer l'Union soviétique mais aussi de légitimer le processus d'unification à l'échelle européenne. Bien que la Charte de Paris adoptée en novembre 1990 n'ait sans doute pas été à la hauteur des attentes de l'Allemagne, la dynamique des réformes entreprises au sein de la CSCE a facilité l'aboutissement des négociations sur l'unification entre Bonn et Moscou.

L'unification allemande constitue sans doute un exemple unique dans l'histoire diplomatique. Les risques d'un dérapage du processus étaient grands et les conséquences auraient pu être désastreuses. Pour l'Allemagne, cet épisode aura permis, en plus de lui rendre sa souveraineté, de faire la preuve de son attachement aux valeurs démocratiques et au développement de relations pacifiques dans le cadre normatif des institutions internationales de sécurité.

II – L'intervention en Somalie (décembre 1992 – mars 1994)

La participation de soldats allemands aux opérations humanitaires en Somalie illustre de façon éloquentes les dilemmes auxquels Bonn a dû faire face dans son adaptation au nouvel environnement international. Dans un contexte d'accroissement considérable du nombre de missions de maintien de la paix de l'ONU, les attentes de la communauté internationale envers l'Allemagne unifiée ont exercé une pression importante sur les dirigeants allemands. Dans ce cas particulier, les dirigeants allemands ont dû répondre à ces attentes en tenant compte des réticences de l'opinion publique et d'une partie de l'élite politique.

La crise humanitaire en Somalie a réellement débuté en janvier 1991 après la chute du dictateur Syad Barre. L'effondrement de toute autorité ainsi

que la violence engendrée par la lutte entre différentes factions politiques ont alors aggravé une famine déjà problématique. En août 1992, la Croix-Rouge estimait que 4,5 millions de Somaliens souffraient de la faim, soit près de la moitié de la population du pays. La première phase des opérations menées par l'ONU dans cette région débuta en avril 1992 (ONUSOM I)³⁸. L'Allemagne s'impliqua concrètement dans ces opérations à partir d'août 1992 en participant à un pont aérien reliant le Kenya à la Somalie³⁹ et en assurant le transport de vivres.

La détérioration de la situation allait cependant pousser les États-Unis à envisager une intervention militaire dans le but de désarmer en partie les factions de rebelles somaliens et d'assurer la protection des membres des organisations humanitaires assurant la distribution équitable des denrées alimentaires et de l'aide médicale. L'opération Restore Hope, autorisée par le Conseil de sécurité de l'ONU le 4 décembre 1992 débuta donc quelques jours plus tard sous l'égide des forces américaines.

Dès l'adoption de cette résolution par le Conseil de sécurité, le gouvernement allemand se prononça ouvertement en faveur d'une participation active des soldats allemands à cette nouvelle phase des opérations humanitaires en Somalie⁴⁰. Malgré la bonne volonté exprimée par la coalition gouvernementale, plusieurs obstacles demeuraient à franchir avant la concrétisation de ce projet. En effet, l'envoi de troupes de la *Bundeswehr* dans cette région du monde demandait, selon une majorité des partis d'opposition, une clarification de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*) quant à l'utilisation de la force militaire hors du territoire de l'OTAN.

Cette controverse a débuté dès l'éclatement de la crise causée par l'agression irakienne au Koweït. La communauté internationale, et plus particulièrement les États-Unis, ont fait pression sur l'Allemagne pour qu'elle appuie matériellement les efforts de la coalition alliée. De profondes divisions sont alors apparues entre les chrétiens-démocrates de Helmut Kohl, qui étaient favorables à de telles mesures, et les membres des autres partis, notamment les Libéraux du ministre des Affaires étrangères, Hans-Dietrich Genscher, personnellement opposé à toute action militaire allemande dans le Golfe. Le gouvernement allemand contribua finalement à près de 11,5 milliards de dollars à l'effort de guerre allié mais sa retenue fut mal accueillie par ses alliés⁴¹.

Il est rapidement devenu évident aux yeux des dirigeants allemands qu'un renouvellement conceptuel de la politique extérieure et de sécurité

38. Pour une évaluation de ces différentes opérations, voir Chester A. CROCKER, « The Lessons of Somalia », *Foreign Affairs*, mai-juin 1995, pp. 2-8 et Volker MATTHIES, « Zwischen Rettungsreaktion und Entmündigung: Das Engagement der Vereinten Nationen in Somalia », *Vereinte Nationen*, n° 2, 1993, pp. 45-51.

39. Dieter Stockfisch, « VN-Missionen – humanitäre Hilfe – Krisenreaktionkräfte », dans *Vom Kalten Krieg zur deutschen Einheit: Analysen und Zeitzeugenberichte zur deutschen Militärgeschichte 1945 bis 1995*, Munich, Oldenbourg, 1995, p. 632.

40. « Die Bundesregierung begrüßt die UN-Intervention in Somalia », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10 décembre 1992, p. 3.

41. Ulrich SCHILLER, « Mißtrauen und Mißverständnisse », *Die Zeit*, 1^{er} février 1991.

allemande s'imposait devant les nouveaux défis posés par l'après-guerre froide et les attentes de la communauté internationale face à une Allemagne unifiée. Mais comment articuler cette nouvelle politique en tenant compte à la fois de ces données et du poids de l'histoire allemande ? La crise en ex-Yougoslavie et en Bosnie allait servir de catalyseur, au même titre que la Somalie⁴². Durant la période entourant la prise de décision concernant l'envoi de soldats en Somalie, Bonn dut aussi gérer les demandes grandissantes de ses alliés et de l'ONU pour une implication militaire dans les Balkans. Ces événements furent à la base, au niveau des élites politiques, d'un affrontement public, portant sur la place du militaire dans la politique extérieure de l'Allemagne unifiée.

Une partie de la gauche allemande, notamment les Verts et une importante proportion de sociaux-démocrates demeuraient convaincus que le passé de l'Allemagne lui imposait une certaine obligation morale à renier toute utilisation de l'armée pour des fins autres que la défense territoriale. Au sein de l'aile centriste du SPD et chez les Libéraux du FDP, on demeurait convaincu que l'envoi de troupes allemandes hors du territoire de l'OTAN dans le cadre d'opérations multilatérales demeurait pertinent, mais que toute mesure à cet égard devait être précédée d'un amendement constitutionnel. Ces deux groupes s'opposaient donc à la position défendue par le CDU/CSU de Helmut Kohl et le ministre de la Défense Volker Rühe, favorables à la participation de soldats allemands aux opérations de l'ONU et affirmant qu'aucun changement à la Constitution n'était nécessaire à cet effet.

La normalisation de la politique extérieure allemande après l'unification prenait donc une signification différente selon les orientations politiques⁴³. Plusieurs observateurs, autant chez les élites politiques que chez les médias, mettaient en garde le gouvernement contre une militarisation de la politique extérieure⁴⁴.

Dans le cas somalien, la question de la constitutionnalité demeurait au centre du débat en raison des risques encourus par les éventuels Casques bleus allemands. Selon l'opposition, la Loi fondamentale ne permettait pas la participation de l'Allemagne à des missions de combat hors du territoire de l'OTAN, même sous égide de l'ONU.

Pour le gouvernement allemand, il était impensable de ne pas répondre aux demandes de la communauté internationale. Malgré les opposants au projet, le chancelier Kohl annonça le 18 décembre 1992 l'envoi de 1500 sol-

42. Voir Michael E. SMITH, « Sending the Bundeswehr to the Balkans: The Domestic Politics of Reflexive Multilateralism », *German Politics and Society*, vol. 14, n° 4, hiver 1996, pp. 49-67.

43. Sur le concept de normalité et ses différentes interprétations en Allemagne, voir Bruno SCHOCH, « Die Ambivalenz der Normalisierung », *Blätter für deutsche und internationale Politik*, juillet 1996, pp. 804-813 et Mary M. MCKENZIE, « Competing Conceptions of Normality in the Post-Cold War Era: Germany, Europe and Foreign Policy Change », *German Politics and Society*, vol. 14, n° 2, été 1996, pp. 1-18.

44. Voir, entre autres, Theo SOMMER, « Die Vergangenheit vergeht nicht », *Die Zeit*, 23 avril 1993 et Wolfram WETTE, « Der Wunsch nach Weltmacht », *Die Zeit*, 30 juillet 1993.

datés allemands en Somalie dans le but d'appuyer les efforts de l'ONU⁴⁵. Le contingent allemand comprendrait des ingénieurs, du personnel médical, des spécialistes en télécommunications ainsi que des forces de protection. Bonn s'engageait aussi à augmenter le nombre de vols de transport de matériel humanitaire. Le chancelier et le ministre de la Défense Rühe mirent l'accent sur le fait que les troupes allemandes ne seraient pas exposées aux combats et que leur mission se limitait uniquement à une intervention humanitaire et donc demeurerait constitutionnelle. L'opposition sociale-démocrate réagit rapidement en se prononçant contre cette décision et menaça de porter la cause devant la Cour constitutionnelle de Karlsruhe⁴⁶. Dans les jours qui suivirent, les sociaux-démocrates continuèrent de dénoncer ce qu'ils considéraient comme un affront à la collaboration parlementaire et à la constitution. Face à ces accusations, le ministre Rühe répondit que ceux qui souffraient de la faim en Somalie ne pouvaient attendre après le procès que se proposait d'intenter le SPD. D'autres membres du CDU déclarèrent qu'il en allait de la responsabilité morale de l'Allemagne et que la décision prise par le gouvernement était impérative car la retenue démontrée par l'Allemagne dans ce genre de missions devenait de plus en plus incompréhensible pour les autres États⁴⁷.

Le gouvernement a aussi utilisé la visite du Secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros-Ghali, à Bonn en janvier 1993 pour justifier sa position. À cette occasion, le chancelier Kohl a répété que l'Allemagne, en tant que membre à part entière de l'organisation avait non seulement le droit mais le devoir de participer aux opérations de maintien et de rétablissement de la paix prévues par la Charte de l'ONU⁴⁸. Cette déclaration faisait suite à celle prononcée par Boutros-Ghali qui, dès sa première rencontre avec Kohl et le ministre des Affaires étrangères Klaus Kinkel, avait avancé que sans la participation active de l'Allemagne, en particulier au sein des opérations militaires, l'ONU ne serait pas en mesure de remplir ses obligations internationales⁴⁹.

Au cours des semaines qui suivirent, les chrétiens-démocrates de Kohl tentèrent de former un consensus autour de cette question, concentrant leurs efforts sur le FDP dont plusieurs membres étaient d'avis qu'un amendement à la constitution définissant de façon précise les conditions d'utilisation de la force hors du territoire de l'OTAN demeurerait nécessaire avant d'autoriser un tel déploiement. C'est finalement en avril 1993, après de longues négociations, que les Libéraux du FDP acceptèrent d'appuyer les chrétiens-démocrates,

45. « Kohl May Send 1,500 Troops to Somalia », *New York Times*, 18 décembre 1992. Voir le texte officiel : « Unterstützung der humanitären Anstrengungen der Vereinten Nationen in Somalia », *Bulletin Presse – und Informationsamt der Bundesregierung*, n° 141, p. 1315, 29 décembre 1992.

46. « Bundeswehrsoldaten nach Somalia? Die SPD droht mit dem Verfassungsgericht », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18 décembre 1992.

47. « SPD besteht auf Verfassungsänderung zu Bundeswehr-Einsatz », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21 décembre 1992.

48. « Boutros-Ghali verlangt von Bonn uneingeschränkte deutsche Beteiligung an allen Aktionen der UN », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12 janvier 1993.

49. *Ibid.*

levant ainsi le dernier obstacle à l'envoi de soldats allemands en Somalie. La participation de l'Allemagne à la deuxième phase des opérations humanitaires dans cette région (ONUSOM II) était confirmée.

Dans une allocution prononcée devant le Parlement à Bonn, le 21 avril 1993, le ministre des Affaires extérieures, Klaus Kinkel, expose les principaux éléments de réflexion qui ont motivé la décision du gouvernement. Outre le devoir moral d'aider une population en difficulté, Kinkel insiste tout au long de son discours sur l'importance de l'ONU au niveau du maintien de la stabilité internationale. « Soutenir la paix veut aujourd'hui dire en premier lieu soutenir les Nations Unies⁵⁰. » Les demandes effectuées par Boutros Boutros-Ghali au nom de l'organisation constituent aussi un argument central de Kinkel qui insiste sur le fait que l'Allemagne ne doit pas être isolée au sein de la communauté internationale⁵¹.

Les débats qui suivirent au Parlement donnèrent lieu à des échanges corsés entre la coalition gouvernementale et les membres du SPD. Ces derniers n'étaient pas opposés à l'envoi d'aide humanitaire mais n'acceptaient pas la participation de soldats armés dans une région où des combats risquaient d'avoir lieu. Au cours de l'été 1993, alors que les premières troupes allemandes arrivaient en Somalie, ils déposèrent devant le Parlement une motion demandant l'arrêt de cette mission qui demeurerait inconstitutionnelle à leurs yeux⁵².

Le gouvernement réitéra au cours de l'été qu'il s'agissait d'une opération à caractère humanitaire et que les soldats allemands étaient même protégés par une brigade indienne dont le campement était situé non loin de la base allemande à Belet Uen⁵³.

Malgré une forte opposition, Bonn réussit tout de même à assurer la réussite du déploiement des Casques bleus allemands en Somalie. L'opinion publique, qui assistait au débat depuis 1990, avait considérablement évolué sur la question. Alors que la controverse sur la Somalie battait son plein à l'hiver 1993, une majorité de la population était en accord avec le principe de Casques bleus allemands participant à des missions hors du territoire de l'OTAN⁵⁴.

50. *Deutscher Bundestag*, 12. Wahlperiode, 151. Sitzung. Bonn, 21 avril 1993, pp. 12925-12930.

51. Les demandes d'aide de l'ONU sont aussi des éléments justificateurs importants dans le texte officiel de la décision gouvernementale de participation à UNOSOM II. Voir « *Beschluß der Bundesregierung zur Unterstützung von UNOSOM II in Somalia* », *Bulletin Presse – und Informationsamt der Bundesregierung*, n° 32, p. 280, 23 avril 1993.

52. « *Antrag der Fraktion der SPD: Beendigung des Einsatzes der Bundeswehr in Somalia* », *Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5140*, 16 juin 1993.

53. Dieter STOCKFISCH, *op. cit.*, p. 633.

54. Renate KÖCHER, « *Breite Mehrheit für Blauhelm-Einsätze deutscher Soldaten* », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11 février 1993.

Sur le terrain, la mission ONUSOM II s'est révélée être un échec dont les répercussions sur la crédibilité de l'ONU sont encore ressenties aujourd'hui. Les buts de l'opération, qui visait non seulement à la distribution d'aide humanitaire mais aussi au rétablissement des institutions politiques et de l'économie tout en assurant une certaine sécurité à travers tout le pays, étaient vraisemblablement trop ambitieux. Bonn décida de mettre fin à la mission allemande en Somalie le 31 mars 1994, suivant ainsi les décisions de plusieurs autres États dont les États-Unis⁵⁵.

Si on analyse rapidement les enjeux de la participation de l'Allemagne aux opérations en Somalie, plusieurs éléments nous apparaissent comme étant déterminants. Tout d'abord, les intérêts économiques ou sociaux allemands n'étaient nullement menacés par la crise humanitaire somalienne, contrairement à la guerre du Golfe où la protection des ressources pétrolières demeurerait centrale.

La perception de Bonn quant aux enjeux semble plutôt relever de considérations politiques de niveaux international et intérieur. Tout d'abord, la volonté de prouver à la communauté internationale que l'Allemagne unifiée était prête et en mesure de participer à toutes les opérations autorisées par l'ONU et le Conseil de sécurité. Dans cette perspective, on peut affirmer que cette opération fut un succès. Cette dimension nous apparaît comme étant une motivation très importante. L'ONU a pris depuis l'unification une place importante dans les discours des élites politiques allemandes où elle est perçue comme un élément indispensable au maintien de la sécurité dans le monde. De plus, le ministre Kinkel a maintes fois fait part de la volonté allemande d'accéder au statut de membre permanent du Conseil de sécurité. L'envoi de la *Bundeswehr* en Somalie peut donc être vu comme « le premier versement sur le prix d'entrée⁵⁶ » au Conseil. L'inaction de Bonn aurait aussi probablement été très mal reçue par les partenaires de l'Allemagne qui avaient encore certainement en tête l'épisode de la guerre du Golfe.

À un autre niveau, cet épisode a aussi servi à la constitution d'un consensus au niveau intérieur, encouragé par les images de la population somalienne en difficulté. De même que dans le cas de la guerre en ex-Yugoslavie, les médias ont servi en quelque sorte les politiques internationalistes du gouvernement. L'évolution de l'opinion publique fut graduelle mais marquée. En 1994, selon un sondage effectué par la RAND Corp., 57 % des Allemands étaient favorables à une participation de la *Bundeswehr* aux opérations de maintien de la paix de l'ONU⁵⁷.

55. « Kabinettsbeschluß zur Beendigung der Bundeswehrebeteiligung an UNOSOM II », *Bulletin Presse – und Informationsamt der Bundesregierung*, n° 114, p. 1260, 23 décembre 1993.

56. Wolfgang WAGNER, « Abenteuer in Somalia: Blauhelme im Einsatz gegen das Chaos », *Europa-Archiv*, n° 6, mars 1994, p. 153.

57. Ronald D. ASMUS, *Germany's Geopolitical Maturation: Public Opinion and Security Policy in 1994*, Santa Monica, RAND, 1995, p. 42.

L'Allemagne a peu influencé le processus de décision de l'ONU quant aux objectifs de l'opération ONUSOM II. Bonn s'est plutôt intégrée au cadre déjà établi et à un projet déjà en marche. Les seules revendications du gouvernement concernaient le type de mission à accomplir pour les Casques bleus allemands, soit en somme le soutien logistique dans un territoire peu exposé aux combats. Les ressources déployées par l'armée allemande n'étaient pas de nature essentiellement militaire comme nous l'avons vu plus haut bien que les soldats fussent équipés de telle sorte qu'ils pouvaient assurer adéquatement leur défense. Compte tenu du fait que cette mission constituait en quelque sorte une première, il est peu surprenant que Bonn se soit assurée de ne pas être à l'avant-plan en Somalie.

Pour justifier cette entreprise, les dirigeants politiques ont fait appel évidemment à la compassion face aux souffrances des Somaliens, mais ont aussi insisté sur l'importance pour l'Allemagne d'assumer ses responsabilités sur la scène internationale. Ces responsabilités se définissent en fait surtout par la solidarité avec ses partenaires au sein des institutions internationales. Cette perspective reflète la croyance, présente partout au niveau des élites politiques, que le multilatéralisme et la coopération internationale constituent le cadre à l'intérieur duquel doit s'élaborer la politique extérieure allemande, particulièrement dans un contexte d'interdépendance grandissant⁵⁸.

III – La réforme du Conseil de sécurité de l'ONU (1992-1997)

Malgré les promesses apportées par la fin de la guerre froide, l'ONU se retrouve aujourd'hui face à de nombreux problèmes qui l'empêchent d'accomplir adéquatement le rôle central que plusieurs envisagent pour l'organisation sur la scène internationale. L'écart grandissant entre la structure et le fonctionnement institutionnels de l'ONU et les défis auxquels elle doit répondre constitue une problématique complexe qui affecte sa crédibilité⁵⁹. La nécessité d'une réforme majeure est particulièrement criante dans le cas du Conseil de sécurité qui ne reflète plus du tout la réalité du système international actuel⁶⁰.

Cette réforme constitue un enjeu important pour la politique extérieure allemande. Dès l'unification, plusieurs dirigeants ont exprimé leur optimisme quant au rôle accru qu'ils souhaitaient voir l'ONU jouer dans le monde⁶¹. Un

58. Winrich KÜHNE, « Multinationale Friedensmissionen und nationale Interessen », dans Karl KAISER et Joachim KRAUSE, *Deutschlands neue Außenpolitik. Band 3: Interessen und Strategien*, Munich, Oldenbourg, 1996, p. 19.

59. Keith KRAUSE et W. Andy KNIGHT, « Evolution and Change in the United Nations System », dans Keith KRAUSE et W. Andy KNIGHT (dir.), *State, Society, and the UN System: Changing Perspectives on Multilateralism*, Tokyo, United Nations University Press, 1995, p. 20.

60. Sur cette question, voir David M. MALONE, « The UN Security Council in the Post-Cold War World: 1987-97 », *Security Dialogue*, vol. 28, n° 4, 1997, pp. 393-408.

61. Jeffrey S. LANTIS, « A United Germany in the United Nations: Promise for the Future? », *German Politics and Society*, n° 26, été 1992, p. 76. Certains auteurs émettent toutefois certains doutes sur l'efficacité future de l'ONU. Voir Gerhard KÜMMEL, « UN Overstretch: A German Perspective », *International Peacekeeping*, vol. 1, n° 2, été 1994, pp. 160-178.

certain consensus sur la nécessité pour l'Allemagne de prendre une plus grande place dans cette ONU réformée s'est aussi constitué rapidement. Un changement d'attitude particulièrement important est apparu en 1992 lors de l'arrivée en poste du nouveau ministre des Affaires extérieures, Klaus Kinkel. L'illustration la plus frappante de cette nouvelle approche s'est manifestée en septembre 1992 lorsque Kinkel exprima sa volonté de voir éventuellement l'Allemagne accéder au statut de membre permanent du Conseil de sécurité, avec tous les droits et responsabilités qui en découlent⁶².

Une telle demande fait contraste avec l'habituelle retenue observée dans la plupart des discours de la diplomatie allemande⁶³. Même si certains observateurs y ont vu un retour inquiétant vers une politique de puissance, la perception des dirigeants allemands sur cette question est motivée surtout par leur croyance en l'importance de l'ONU. Ceux-ci sont évidemment conscients du fait que le Conseil de sécurité représente « le sommet de la pyramide du système politique des Nations Unies⁶⁴ ». Mais la préoccupation principale qui ressort du discours allemand sur la question demeure en fait la crédibilité du Conseil face à la communauté internationale. La concentration de pouvoir qui caractérise actuellement la structure du Conseil est dénoncée par plusieurs États du Sud. La nécessité d'y inclure de nouveaux membres est perçue comme étant incontournable par les dirigeants politiques⁶⁵. On insiste beaucoup sur une meilleure représentation de l'Asie, de l'Afrique, de l'Amérique latine et des Caraïbes.

L'argumentation de Bonn quant à sa propre candidature est construite autour des responsabilités de l'Allemagne face à l'ONU. Le ministre Kinkel a maintes fois déclaré d'ailleurs que l'Allemagne n'avait aucune chance d'accéder à un siège permanent si elle n'était pas prête à participer activement à toutes les activités de l'ONU, ce qui inclut en premier lieu les opérations de maintien et de rétablissement de la paix⁶⁶. La controverse liée à l'envoi de Casques bleus allemands à l'extérieur du territoire de l'OTAN faisait d'ailleurs du tort à l'image de l'Allemagne en tant que candidate. Si la Loi fondamentale interdisait ce genre de missions, comment alors justifier un siège permanent au Conseil de sécurité ? Heureusement pour le gouvernement, la Cour constitutionnelle allemande allait statuer en juillet 1994 que la participation allemande à ces opérations, même celles à caractère plus militaire qu'humanitaire,

62. « Rede des deutschen Außenministers, Klaus Kinkel, vor der 47. Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York am 23. September 1992 », dans *Europa-Archiv*, n° 20, 1992, p. D600.

63. Ulrich FASTENRATH, « Auf den Weg zum Sicherheitsrat ? », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26 septembre 1992.

64. Christian TOMUSCHAT, « Deutschland und die Vereinten Nationen », dans Karl KAISER et Joachim KRAUSE (dir.), *op. cit.*, p. 98.

65. On retrouve cette préoccupation non seulement chez les dirigeants politiques mais aussi chez plusieurs politologues. Voir, entre autres, Ernst-Otto CZEMPIEL, « Der Sicherheitsrat – Ruine einer vergangenen Welt ? », *Vereinte Nationen*, n° 1, 1992, pp. 5-6.

66. Klaus KINKEL, « Keine UN-Mitgliedschaft à la carte », *Der Überblick*, n° 4, 1992, p. 58.

était permise et qu'aucun amendement constitutionnel n'était nécessaire. Cette décision permettait, dans les mots du ministre Kinkel, d'atteindre un objectif central au niveau de la politique extérieure et de sécurité, tout en renforçant la candidature allemande à l'ONU⁶⁷.

Les considérations financières demeurent aussi primordiales. Les dirigeants allemands estiment qu'en tant que troisième contributrice au budget de l'organisation, l'Allemagne peut légitimement aspirer à un siège permanent, surtout si on tient compte du fait que sa participation au budget des Nations Unies est plus élevée que celle de quatre des cinq membres du Conseil de sécurité. En effet, en 1996, le gouvernement allemand a contribué à 8,93 % du budget total de l'ONU⁶⁸. Le principe du « no taxation without representation » est donc repris en partie dans ce raisonnement.

Il est intéressant de noter qu'un siège permanent pour l'Union européenne, dans le cadre du développement de la PESC (politique étrangère et de sécurité commune), demeure l'objectif prioritaire énoncé par tous les partis politiques allemands et un thème récurrent dans les discours des dirigeants, particulièrement entre 1992 et 1995⁶⁹. La question d'un siège pour l'UE relève toutefois de « l'utopie politique⁷⁰ », non seulement parce que les membres de l'ONU sont des États et non des organisations régionales mais aussi parce que les progrès de la PESC ont été négligeables jusqu'à aujourd'hui.

Le processus de réforme, concrètement enclenché avec la création du 'Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on an Increase in the Membership of the Security Council' en 1993, a avancé à pas de tortue durant la période couverte par notre étude. La nécessité d'amender la Charte des Nations Unies constitue l'obstacle principal à tout progrès, étant donné qu'une réforme nécessite un consensus au niveau des cinq membres permanents et un appui des deux tiers de l'Assemblée générale. En fait, tout changement à la constitution du Conseil de sécurité devra obtenir

67. Voir Klaus KINKEL, « Konsequenzen aus dem Urteil der Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 », *Bulletin Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, n° 70, pp. 657-660, 26 juillet 1994.

68. Voir Tobias DEBIEL et Heiko THOMAS, « Natürlicher Anwärter oder drängelnder Kandidat? Deutschland und die Reform des UN-Sicherheitsrat », dans *UN-williges Deutschland: Der WEED-Report zur deutschen UNO-Politik*, Bonn, Dietz, 1997, p. 32.

69. Voir « Antrag der Abgeordneten Dr. Christian Ruck, Karl Lamers und der Fraktion der CDU/CSU sowie des Abgeordneten Ulrich Irmer und der Fraktion der F.D.P.: 50 Jahre Vereinte Nationen – eine große Vision schrittweise verwirklichen », *Deutscher Bundestag, Drucksache 13/2744*, 24 octobre 1995 et *Zur Diskussion über eine ständige Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland im VN-Sicherheitsrat*, Wissenschaftliche Dienste des deutschen Bundestages, WP II – 83/92, 6 mai 1992.

70. Michael SCHAEFFER, « Die neue Rolle des Sicherheitsrates – Warum soll Deutschland ständiges Mitglied werden? », dans Eltje ADERHOLD (dir.), *Festschrift für Hans Hanisch*, Cologne, Carl Heymanns, 1994, p. 206.

l'approbation de tous les États du Nord et de la moitié des États non alignés, ce qui limite les chances de succès de la réforme⁷¹.

La conduite de l'Allemagne dans ce processus depuis 1992 fut plutôt discrète. Les dirigeants allemands sont conscients que l'objectif de cette réforme demeure de favoriser un certain équilibre au sein du Conseil et que dans cette perspective, une place plus large doit être accordée aux pays du Sud. Dans le but évident de s'assurer l'appui des représentants de cette région du globe, les discours du ministre Kinkel mettent l'accent sur le fait que les Nations Unies se doivent de refléter le monde actuel et qu'il est donc primordial que le Tiers Monde y soit mieux représenté⁷².

L'Allemagne s'est portée avec succès candidate en 1994 au poste de membre non permanent du Conseil de sécurité pour les deux années suivantes, l'objectif étant évidemment de faire preuve de ses compétences et de mener une « politique du bon exemple⁷³ », tout en espérant un dénouement rapide des négociations en cours.

Les diplomates allemands étaient cependant très conscients des difficultés à surmonter avant de voir l'Allemagne accéder au statut de membre permanent pendant l'année marquant le cinquantième anniversaire de l'organisation⁷⁴. Même si le 'Open-ended Working Group' avait reçu les propositions de nombreux pays, rien ne laissait entrevoir l'émergence d'un quelconque consensus.

Le bilan de ces deux années au Conseil de sécurité est plutôt positif de l'avis de plusieurs observateurs et démontre la volonté de Bonn de faire preuve de sa capacité à gérer les responsabilités et les pouvoirs associés à un tel statut⁷⁵. L'Allemagne a ainsi pris plusieurs initiatives concernant entre autres l'établissement d'un tribunal international pour les crimes commis en ex-Yougoslavie. Elle a aussi joué un rôle prépondérant dans l'adoption de la résolution 986 du Conseil de sécurité permettant à l'Irak de vendre du pétrole dans le but d'importer nourriture et médicaments⁷⁶. L'Allemagne s'est engagée dans diverses zones de crises, notamment en Géorgie avec l'envoi d'observateurs militaires. Les diplomates allemands ont aussi dirigé des missions spéciales de l'ONU en Afghanistan et au Tadjikistan. Il ne faut pas oublier non plus

71. Bruce RUSSETT, Barry O'NEIL et James S. SUTTERLIN, « Breaking the Restructuring Logjam », dans Bruce RUSSETT (dir.), *The Once and Future Security Council*, New York, St-Martin's Press, 1997, p. 163.

72. Klaus KINKEL, « Friedenspolitik in einer veränderten Welt », *Bulletin—Presse und Informationsamt der Bundesregierung*, n° 92, p. 1035, 27 octobre 1993.

73. Hans ARNOLD, « Bewährungsprobe », *Vereinte Nationen*, n° 2, 1995, p. 65.

74. Winrich KÜHNE, « Erweiterung und Reform des UN-Sicherheitsrats: keine weltpolitische Nebensache », *Europa-Archiv*, n° 24, 1994, p. 685.

75. Tobias DEBIEL et Heiko THOMAS, « Was kostet die Welt? Deutschlands Drängen in den Sicherheitsrat », *Blätter für deutsche und internationale Politik*, février 1997, p. 181.

76. Thomas SCHULER, « Probezeit: Deutschland im Sicherheitsrat (1995/96) », *Vereinte Nationen*, n° 1, 1997, p. 1.

le substantiel soutien de la *Bundeswehr* aux missions de l'IFOR et de la SFOR en Bosnie.

Durant ces deux années, le processus de réforme n'a cependant pas avancé de façon significative. À ce moment, les diplomates allemands évaluaient la possibilité d'un déblocage sur cette question à une chance sur deux⁷⁷.

La proposition allemande officielle, qui est demeurée sensiblement la même depuis 1992, favorise l'élection de cinq nouveaux membres permanents au Conseil de sécurité, dont l'Allemagne et le Japon, ainsi que de quatre nouveaux membres non permanents. Sur la question du veto, la position allemande fait preuve de flexibilité. Les déclarations officielles font mention que le veto n'est pas un objectif en soi mais que l'Allemagne n'accepterait pas l'établissement d'une discrimination entre le P5 (les cinq membres permanents actuels) et les nouveaux membres permanents. On encourage donc, après un éventuel élargissement, l'utilisation du veto uniquement pour les questions du chapitre VII de la Charte, relatif aux questions du recours à la force, ou encore une abstention face à l'exercice individuel du veto.

Les diplomates allemands ont aussi proposé une clause de révision qui permettrait à l'Assemblée générale d'évaluer la performance des membres permanents après une période de dix à vingt ans dans le but de favoriser la démocratisation continue du Conseil. Cette proposition constitue l'élément le plus original du projet de réforme allemand.

La position allemande est très proche de celle avancée en mars 1997 par le président du 'Open-ended Working Group'. La proposition Razali ne fait toutefois pas encore l'unanimité ce qui a poussé l'ambassadeur allemand à l'ONU, Gerhard Henze, à comparer le processus au mythe de Sisyphe. Déjà en 1996, l'ambassadeur Tono Eitel déclarait : « Depuis près de quatre ans, le train de la réforme de l'ONU se fait réparer et remettre à neuf dans la gare des Nations Unies. (...) Les passagers ont maintenant attendu assez longtemps⁷⁸. »

L'Allemagne peut compter sur des appuis importants au sein même du Conseil de sécurité. Les États-Unis ont maintes fois indiqué qu'ils n'accepteraient aucun élargissement ne comprenant pas l'Allemagne et le Japon. Le ministre Kinkel a d'ailleurs remercié à plusieurs reprises Washington de ce soutien⁷⁹. Le Japon, la France et la Grande-Bretagne ont aussi souligné leur appui.

77. Helmut LÖHÖFFEL, « Die Kunst, sich indirekt als Dauermitglied im Sicherheitsrat zu bewerben », *Frankfurter Rundschau*, 2 janvier 1997.

78. Statement by Ambassador Tono Eitel, Permanent Representative of Germany to the United Nations, to the United Nation's 51st General Assembly, 29 October 1996.

79. Voir, entre autres, « Rede von Bundesminister Dr. Klaus Kinkel vor dem Council on Foreign Relations am 21. April 1994 », *Bulletin – Presse und Informationsamt der Bundesregierung*, n° 36, p. 323, 27 avril 1994.

L'opposition à la candidature allemande est toutefois présente. Plusieurs pays du Tiers monde soulignent que l'accession de l'Allemagne au Conseil de sécurité ne fera qu'accentuer les disparités entre les pays riches et les pays pauvres. Il faut aussi mentionner la croisade de l'Italie qui s'oppose aux propositions incluant de nouveaux membres permanents. L'ambassadeur italien à l'ONU déclarait en 1996 que l'Italie n'accepterait pas d'être reléguée à une catégorie de deuxième classe dans cette réforme⁸⁰. Rome favorise plutôt un accroissement de 10 à 20 membres non permanents⁸¹ et refuse d'appuyer la candidature de l'Allemagne, ce qui a fait dire à certains observateurs qu'avec de tels partenaires, Bonn n'avait pas besoin d'ennemis sur la scène internationale⁸². Face à cette opposition ouverte, le ministre Kinkel a souligné que l'appui aux initiatives italiennes demeurerait faible et que l'Allemagne devait réagir avec calme, même si l'Italie tentait de « répandre du sable dans le processus de consultation⁸³ ».

Des diplomates étrangers aux Nations Unies reprochent aussi à la politique onusienne de Bonn de manquer de contenu et d'initiative tout en étant particulièrement timide⁸⁴. Plusieurs soulignent aussi la tendance allemande à suivre souvent aveuglément les positions américaines⁸⁵. Un représentant de l'Union européenne aux Nations Unies conclut sur cette question : « Les Allemands sont de bons citoyens qui ne veulent pas se faire remarquer. Pas plus⁸⁶. »

Après une période d'optimisme prudent quant aux chances d'aboutissement d'une réforme, les dirigeants allemands font preuve d'un peu plus de prudence dans leurs déclarations depuis 1995. Plusieurs croyaient que l'année du cinquantième anniversaire de l'ONU verrait finalement la fin du processus de négociation. L'impatience des diplomates allemands depuis est maintenant évidente comme nous l'avons mentionné plus haut.

Il y a eu peu de variation au niveau de la conduite institutionnelle sur cette question. Bonn continue d'appuyer la réforme du Conseil de sécurité, même si celle-ci se trouve actuellement dans un cul-de-sac. Depuis 1992, les mêmes thèmes reviennent régulièrement dans le discours politique officiel : importance de l'ONU, nécessité de la réforme et d'une meilleure représentation du Tiers monde et responsabilités internationales de l'Allemagne. Dans tous

80. Francesco Fulci cité dans Bardo FASSBENDER, « Wieder kein Platz an der Sonne? », *Die politische Meinung*, décembre 1996, p. 64.

81. Lamberto DINI, « Security Council: Current Reform Proposals Won't Do », *International Herald Tribune*, 3 décembre 1997.

82. Michael J. INACKER, « Italiener verdeckte Eifersucht: Blockade gegen den deutschen Sitz im UN-Sicherheitsrat », *Internationale Politik*, février 1997, p. 59.

83. « Wir sollten mit Gelassenheit reagieren », Interview avec Klaus Kinkel, *General Anzeiger*, 27 novembre 1997.

84. Thomas SCHULER, « Profillose Mitläufer? Wie deutsche UN-Politik in New York gesehen wird », dans *UN-williges Deutschland*, *op. cit.*, p. 251.

85. Helmut LÖLHÖFFEL, *op. cit.*

86. Thomas SCHULER, « Profillose Mitläufer... », *op. cit.*, p. 263.

les discours de l'élite politique portant sur les questions de sécurité, l'ONU tient une place centrale. Comme le déclarait le ministre Kinkel en 1993 : « Il faut être réaliste. Il n'y a pas d'alternative aux Nations Unies. Nous pouvons et nous devons réformer les Nations Unies mais nous ne pouvons pas les remplacer⁸⁷. » Cette dimension apparaît comme déterminante dans le comportement allemand.

Après s'être placée en position de demandeur⁸⁸, Bonn a tenté de former un consensus autour de sa candidature en appuyant les initiatives laissant une plus grande place aux pays du Sud tout en se réservant un siège avec le Japon. L'Allemagne a aussi tenté de convaincre les observateurs de sa capacité de participer au même titre que les autres États à des opérations de maintien de la paix, tel qu'illustré par l'envoi de Casques bleus allemands en Somalie et en Bosnie. L'Allemagne a voulu prouver « qu'elle ne parle pas seulement d'accepter de plus grandes responsabilités, mais qu'elle agit aussi dans ce sens⁸⁹ ».

Conclusion

Ces trois études de cas démontrent l'importance accordée par l'Allemagne aux institutions internationales de sécurité. Si la politique extérieure allemande avait fait preuve d'une remarquable continuité dans son attachement à l'OTAN, la CEE et dans une moindre mesure à l'ONU pendant la guerre froide, il apparaît que les changements structurels causés par l'unification et la fin de la confrontation Est-Ouest n'ont pas altéré significativement les croyances institutionnalistes de Bonn.

Dans le cas de réglementation des rapports de sécurité, soit le processus d'unification, on a pu remarquer que la diplomatie bilatérale entre l'Allemagne et les deux superpuissances a joué un rôle décisif. Les institutions internationales ont toutefois constitué un des enjeux principaux de ce processus, l'appartenance d'une Allemagne unifiée à l'OTAN étant difficilement concevable pour les dirigeants soviétiques. Au cours des négociations, cette dimension est devenue une condition *sine qua non* pour la signature d'un accord. De plus, Bonn a aussi pris de nombreuses initiatives durant cette période dans le but d'approfondir l'intégration européenne. Cet épisode est un exemple frappant de la façon avec laquelle l'Allemagne utilise les institutions internationales non

87. Klaus KINKEL, « Friedenspolitik in einer veränderten Welt », *op. cit.*, p. 1033. Certains observateurs allemands soulignent cependant que la réforme de l'ONU ne doit pas être concentrée uniquement sur l'élargissement du Conseil de sécurité comme semble l'indiquer la politique de Kinkel. Voir Richard von WEIZSÄCKER, « Alles steht und fällt mit dem politischen Willen der Mitglieder : UN-Reform als Vorbereitung auf die nächste 50 Jahre », *Vereinte Nationen*, n° 5-6, 1995, pp. 179-183.

88. Hans ARNOLD, *op. cit.*, p. 65.

89. Klaus KINKEL, « Rede des deutschen Außenministers vor der 50. UN-Generalversammlung (27. September 1995), *Vereinte Nationen*, n° 1, 1996, p. 11.

seulement pour véhiculer ses intérêts mais aussi pour réduire les incertitudes face à ses intentions⁹⁰.

Les deux derniers cas témoignent quant à eux de l'institutionnalisme concentrique qui caractérise la politique extérieure allemande. Bien que les dirigeants politiques allemands affirment que les responsabilités principales de l'Allemagne se situent en Europe⁹¹ et que les institutions régionales telles que l'UE, l'OTAN et l'OSCE demeurent prioritaires, il n'en demeure pas moins que les effets de la mondialisation et de l'interdépendance ne peuvent être ignorés⁹².

Dans la stabilisation de l'environnement international, l'ONU joue un rôle de premier plan même si elle présente plusieurs lacunes. L'élite politique allemande est aussi consciente de cette réalité. Conséquemment, un des fondements de la politique extérieure de l'Allemagne unifiée est basé sur la croyance en une implication plus grande au sein des Nations Unies, un thème qui fait consensus.

Malgré cette volonté, le cas somalien a mis en relief les difficultés de l'Allemagne qui demeure « sollicitée par la mondialisation mais freinée par l'histoire⁹³ ». Les missions de maintien et de rétablissement de la paix qui sont devenues de plus en plus ambitieuses forcent les dirigeants politiques à aller au-delà des restrictions sur l'utilisation de la force qui avaient été dictées par la guerre froide. Leur croyance en l'importance de l'ONU et du rôle que doit y jouer l'Allemagne les a convaincus d'effacer les grandes lignes de leur traditionnelle culture de la retenue. Dans ce cas particulier, la combinaison des pressions de l'environnement international et des contraintes de politique intérieure ont déterminé le comportement allemand⁹⁴.

Le débat soulevé par l'envoi de soldats allemands en Somalie a fait réaliser à l'élite politique que l'ONU n'acceptait pas que l'Allemagne puisse se désister d'une participation à des opérations de maintien de la paix en évoquant le poids paralysant de l'Histoire⁹⁵. Les Nations Unies, ainsi que les partenaires de Bonn, veulent plutôt savoir s'ils peuvent compter sur l'appui inconditionnel de l'Allemagne lors de l'élaboration de ces opérations dans un cadre multilatéral.

90. Jeffrey J. ANDERSON et John B. GOODMAN, *op. cit.*, p. 59.

91. Volker RÜHE, *Deutschlands Verantwortung: Perspektiven für das neue Europa*, Francfort, Ullstein, 1994, p. 149.

92. Karl KAISER, « Die neue Weltpolitik: Folgerungen für Deutschlands Rolle », dans Karl KAISER et Hans-Peter SCHWARZ (dir.), *Die neue Weltpolitik*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 1995, p. 505.

93. Wilfrid von BREDOW, « Von der Globalisierung mitgerissen, von der Geschichte gebremst? Rahmenvorgaben, Ziele und Verständnisprobleme deutscher Außenpolitik », *Blätter für deutsche und internationale Politik*, septembre 1997, pp. 1071-1082.

94. Les fondements théoriques de ce raisonnement sont explicités dans Robert D. PUTNAM, « Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, vol. 42, n° 3, été 1988, pp. 427-460.

95. Günther ALTENBURG, « Deutschland auf dem Prüfstand », *Europa-Archiv*, n° 24, 1994, p. 700.

La crédibilité qu'accordent les dirigeants politiques à l'ONU en tant qu'instrument de gestion des conflits est aussi évidente dans le processus de réforme du Conseil de sécurité. Si tous s'entendent pour dire que l'Allemagne unifiée doit assumer plus de responsabilités de par son influence et son poids économique, elle désire aussi exercer une influence sur les événements qui touchent de près ou de loin ses intérêts nationaux.

Ces trois cas semblent démontrer dans quelle mesure le multilatéralisme et l'importance des institutions internationales de sécurité constituent les déterminants principaux de la politique extérieure de l'Allemagne depuis 1990. Devant l'intransigeance de l'URSS dans le premier cas, face à une opposition intérieure importante et malgré les progrès difficiles de la réforme dans les deuxième et troisième cas, les dirigeants allemands ont continué à orienter leurs politiques en fonction du maintien et du renforcement des institutions internationales.