

Changement d'époque (*Zeitenwende*) : qu'est-ce que l'agression russe de l'Ukraine fait à l'Allemagne ?

Un dossier dirigé par Hans Stark et Jérôme Vaillant,
publié avec le soutien de SIRICE, IRHiS et CECILLE



Qu'est-ce que l'agression russe de l'Ukraine fait à l'Allemagne ?

La guerre que la Russie a déclenchée en envahissant l'Ukraine, le 24 février 2022, pour la deuxième fois consécutive depuis 2014, est restée pour le moment circonscrite. L'escalade militaire, qu'appréhendent intellectuels et acteurs politiques en Allemagne comme Martin Walser, Jürgen Habermas, Alice Schwarzer ou Sahra Wagenknecht¹ ne s'est pas produite au moment où l'agression russe entre dans sa deuxième année. En revanche, il est indéniable qu'elle a des répercussions planétaires considérables. Contraire au droit international, cette guerre d'agression bouleverse l'ordre international existant et affecte profondément la vie politique et économique en Allemagne, en Europe et dans le monde.

Le chancelier Scholz a trouvé le mot juste quand il a estimé que l'agression russe induisait un « changement d'époque » (*Zeitenwende*). En effet, la première attaque russe contre l'Ukraine, qui s'est pourtant soldée par l'annexion de la Crimée et l'occupation d'une partie des régions de Luhansk et Donetsk en 2014, n'a pas eu pour conséquence de remettre en question les postulats de la politique de l'Allemagne envers la Russie. En revanche, l'agression de 2022, d'une ampleur et d'une violence incomparables, lancée pour renverser le pouvoir en place en Ukraine, pour « dé-ukrainiser l'Ukraine », pour modifier les frontières par

la force et pour imposer un régime politique obéissant aux injonctions de Vladimir Poutine, marque une césure sans précédent. L'après-Guerre froide, la période qui s'étend de 1991 à 2022, et qui désigne une époque où la disparition des deux blocs hérités de la Seconde Guerre mondiale a permis un rapprochement politique, économique et culturel entre l'Ouest et l'Est européens, a définitivement pris fin.

Évidemment, pas plus qu'aucun autre État européen, l'Allemagne n'a subi de destructions ni de souffrances, qui seraient – et ne serait-ce que marginalement – comparables à celles que Poutine inflige jour après jour aux Ukrainiens, que les Russes qualifient pourtant de « peuple frère² ». Il n'en demeure pas moins que l'agression russe et le « changement d'époque » qu'elle a entraîné impactent profondément l'Allemagne qu'il s'agisse de sa politique étrangère et de défense, de sa « politique à l'Est » aujourd'hui en miettes, de sa politique économique et commerciale plus que jamais critiquée, de sa politique énergétique toujours aussi dépendante du charbon ou de sa politique migratoire une fois de plus soumise à la pression de réfugiés. Pendant trente ans, l'Allemagne a vécu dans l'illusion si commode d'être entourée de « pays amis » et de vivre dans un monde d'harmonie et de paix éternelles

1. <https://www.emma.de/artikel/offener-brief-bundeskanzler-scholz-339463>

2. Voir l'excellent ouvrage d'Anna Colin Lebedev, *Jamais Frères ? Ukraine et Russie : une tragédie postsoviétique*, Paris, Seuil, 2022.

que ne guettait que la perspective plus ou moins lointaine du réchauffement climatique (hormis quelques regrettables conflits loin de l'Europe, à la périphérie de l'espace mondial, mais dont il valait mieux ne pas se mêler au nom de « plus jamais la guerre »). Ce confort intellectuel, pour ne pas dire *cette rente économique*, à laquelle l'Allemagne pensait en son for intérieur avoir bien droit après les chocs des deux guerres mondiales et de la Guerre froide (dont elle fut le centre névralgique) lui a permis de tirer des bénéfices substantiels de la mondialisation qui émerge dans les années 90. Déléguant à l'OTAN et à Washington le coût et l'effort d'une défense de l'Europe en cas de besoin, l'Allemagne a réduit au maximum ses dépenses militaires, investissant ailleurs ces « dividendes de la paix » générés par la fin du conflit Est-Ouest et l'unification. Les gouvernements Kohl, Schröder et Merkel pouvaient d'ailleurs justifier ce choix en se targuant d'avoir « appris les leçons de l'histoire » et d'être dorénavant « du bon côté de l'histoire ». L'Allemagne unie, qui inquiétait tant les Européens en 1991, était évidemment plus rassurante dans sa version rapetissée de « puissance civile ». Le désarmement unilatéral de l'Allemagne, prévu par le Traité « 2+4 » et étalé sur trois décennies, était somme toute dans l'intérêt de tous. Et particulièrement dans celui des Russes qui se sont lancés dans le projet de révision de leurs frontières par la force, en attaquant la Géorgie à l'été 2008... La première guerre de Tchétchénie, sous la présidence de Boris Eltsine, qui remonte aux années 1994-1996, en constitue d'ailleurs le prélude. Parallèlement, les Allemands peaufinent le concept de « changement par le commerce » (*Wandel durch Handel*), variation ingénieuse du concept de « changement par le rapprochement » (*Wandel durch Annäherung*), mis en œuvre jadis par le chancelier Willy Brandt et Egon Bahr, son « ministre fédéral avec attribution spéciale ». Mais de *changement*, il n'y en eut jamais !

Depuis dix ans, la Chine et la Russie mènent une politique de durcissement à l'interne sur fond d'affrontement croissant

avec l'Ouest à l'échelle internationale. En revanche, le *commerce* avec Moscou et Pékin est resté florissant. Les deux principaux pays avec lesquels l'Allemagne forme un partenariat étroit sont des dictatures, dont les dirigeants respectifs n'ont à aucun moment donné au mot « changement » la signification que l'Allemagne lui conférait. En moins de vingt ans, avec l'aide décisive de Gerhard Schröder à la solde de Poutine depuis décembre 2005, l'Allemagne a fait de la Russie son principal fournisseur d'énergie en important de ce pays, jusqu'en février 2022, 55 % de ses besoins de gaz, 35 % de son pétrole et 50 % de ses besoins de charbon. L'approvisionnement en énergie bon marché venant de Russie devait accompagner sa sortie du nucléaire sans mettre en difficulté son industrie très énergivore – grâce notamment à la construction d'un deuxième gazoduc sous la mer Baltique, North Stream 2, alors que la Russie avait un an auparavant attaqué l'Ukraine et violé le droit international en annexant la Crimée et, *de facto*, la partie orientale du Donbass. Le modèle sur lequel l'Allemagne a bâti sa prospérité des trois dernières décennies consistait donc à tirer pleinement profit de la mondialisation « heureuse » (le commerce et le libre-échange) en accumulant chaque année des excédents commerciaux dépassant régulièrement 200 milliards d'euros (soit plus de 7 % de son PIB). Tout en refusant, conformément aux obligations qui découlent de son statut de « puissance civile », de s'impliquer dans la gestion de la mondialisation « malheureuse », celles des guerres, des conflits et des antagonismes géopolitiques.

L'agression russe contre l'Ukraine a rendu cette logique obsolète. Y mettre un terme s'inscrit dans la logique de la *Zeitenwende* qui a vu l'Allemagne repasser en revue tous les postulats de sa politique depuis l'unification. Sans prétendre en faire un inventaire exhaustif, le présent dossier analyse les principaux enjeux auxquels le gouvernement Scholz se voit confronté depuis le réveil brutal du 24 février 2022. L'Alliance atlantique, qui s'avère être très loin d'un état de mort cérébrale, constitue comme du

temps de la Guerre froide, l'assurance par excellence contre l'éventualité d'une attaque russe – théoriquement concevable dans les régions échappant à la Russie mais appartenant selon Poutine à la sphère du « monde russe », notamment les Pays baltes et la partie orientale de la Pologne. L'attaque russe ayant ressoudé les Occidentaux et remis l'OTAN sur le devant de la scène géopolitique, l'Allemagne doit retrouver la confiance de ses alliés et assumer au sein de l'alliance le rôle qui lui revient *a priori*, du point de vue géographique et compte tenu de son potentiel démographique et économique. Sans oublier les engagements pris par l'Allemagne vis-à-vis de la Lituanie où Berlin doit déployer une brigade « robuste » de 850 soldats au titre de la « Présence avancée renforcée de l'OTAN » (eFP). Une tâche ardue comme le souligne Detlef Puhl dans son article consacré au rôle de l'Allemagne au sein de l'Alliance atlantique.

Retrouver la confiance de ses alliés, soutenir et aider l'Ukraine (pas seulement militairement) et faire face à la menace russe implique une révision en profondeur de la politique de défense de l'Allemagne et une augmentation substantielle de son budget de la défense. Dans son discours devant le Bundestag le 27 février 2022, le chancelier a annoncé un fonds spécial de 100 milliards d'euros en faveur des forces armées allemandes et l'intention du gouvernement de consacrer dorénavant 2 % du PIB à la défense. Mais, comme l'explique Franz-Josef Meiers, le chemin sera très long et semé d'embûches. En 2022, la part du PIB allemand investie dans la défense n'a été que de 1,44 %. Elle n'atteindra sans doute pas 1,6 % en 2023. De même, à peine 8,8 milliards € du fonds spécial ont été débloqués en 2022. Et on note que les armements et munitions que l'Allemagne a transférés en Ukraine n'ont pas été remplacés. Le fonds spécial n'a guère été utilisé, les sommes budgétées ne sont pas dépensées, et les procédures rapides prévues pour l'acquisition d'équipements restent bloquées. Le bilan après une année de « changement d'époque » est pour le

moins mitigé³. Le nouveau ministre de la Défense, Boris Pisterius, qui a succédé en janvier 2023 à Christine Lambrecht, qui n'a jamais été à la hauteur des défis, a promis de montrer que, sous ses auspices, tout allait s'accélérer. Lors de la Conférence sur la Sécurité de Munich en février 2023, il a ouvertement reconnu ce qu'un chacun ne pouvait ignorer depuis longtemps, à savoir que les procédures d'achat de son ministère étaient inadaptées, surtout dans le contexte des urgences dues à la guerre en Ukraine. Il demande par ailleurs une augmentation du budget de la défense de 10 milliards d'euros à partir de 2024 et considère le critère des 2 % de PIB non pas comme un seuil maximal, mais comme un objectif minimal⁴ (point de vue majoritaire aujourd'hui au sein de l'OTAN). Mais il se heurte à une résistance ouverte venant de la gauche du SPD (en particulier de la coprésidente du SPD Saskia Esken), qui se positionne plus ou moins ouvertement contre la logique du « changement d'époque ». Un an après le discours du chancelier au Bundestag, le souhait de financer et d'équiper la Bundeswehr en fonction de ses besoins divise le SPD⁵. Certes, le dernier mot n'a pas encore été dit et la politique en Allemagne s'inscrit toujours dans la logique de la « compétence à fixer le cap », la fameuse « *Richtlinienkompetenz* », dont dépendent et découlent l'autorité, la capacité d'action et la marge de manœuvre de tout chancelier. D'où l'importance de regarder de près les discours tenus par le chancelier Scholz depuis un an sur les questions de politique étrangère, de sécurité et de défense dont trois, particulièrement significatifs, font l'objet d'une documentation dans le présent dossier.

Toutefois, à la différence du cas français, la politique étrangère allemande n'est pas le domaine réservé du chancelier. Ce dernier doit accepter que d'autres acteurs politiques

3. « Ausrüstung der Bundeswehr : das ist Beschaffung im Tiefschlaf », *Der Spiegel*, 25.02.2023.
4. « Zwei Prozent als Untergrenze. Verteidigungsminister Pistorius wagt sich bei einem heiklen Thema vor », *FAZ*, 16.02.2023.
5. « Krieg und Frieden in der SPD », *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 26.02.2023.

ont leur mot à dire. C'est évidemment le cas de la ministre des Affaires étrangères, très présente sur la scène internationale et souvent à l'origine de décisions difficiles, comme celle de la livraison de chars de combat modernes à l'Ukraine. Et c'est aussi le cas du parlement allemand, même si ce dernier n'a pas, lorsqu'il s'agit de la défense collective, les pouvoirs qui sont les siens quand il s'agit de valider la participation de la Bundeswehr à des opérations extérieures. Mais le Bundestag adopte le budget – y compris bien sûr celui de la Bundeswehr. Enfin, ses résolutions imposent un cadre au gouvernement, y compris en matière de politique étrangère. Comme celle sur l'Holodomor. En effet, le 30 novembre 2022, le parlement allemand a voté à une très large majorité une résolution visant à reconnaître comme génocide la grande famine, appelée Holodomor, qui a fait plus de 4 millions de victimes en Ukraine entre 1932 et 1933. Seuls les partis d'opposition favorables à la Russie, Die Linke et l'AfD, se sont abstenus. Kai Struve, qui consacre son article à la portée politique et mémorielle de l'Holodomor, rappelle à juste titre que cette résolution comble un vide en Allemagne. Peu connue en Allemagne (mais encore moins en France) la grande famine orchestrée par Staline dans sa lutte contre les « Koulaks » avait déjà à l'époque pour but d'affaiblir l'identité nationale ukrainienne.

Si l'Ukraine, en tant qu'Etat, et les Ukrainiens en tant que nation sont peu connus en Allemagne, c'est aussi en raison d'une politique à l'Est qui avait pour seul partenaire, interlocuteur et cible la Russie. La politique à l'Est de l'Allemagne fut une politique *russe* qui ne prenait pas en considération et qui n'écoutait pas la parole et les mises en garde (voire la détresse) des pays d'Europe centrale, situés entre deux grands voisins engagés dans un pas de deux ressenti comme dangereux. Il a fallu attendre le 24 février 2022 pour que l'Allemagne se réveille, comme le reconnaissent aujourd'hui Frank-Walter Steinmeier et Sigmund Gabriel, tous deux ministres des Affaires étrangères sous Angela Merkel. Cette dernière estime en revanche qu'elle n'a

rien à se reprocher⁶. Pas plus que Gerhard Schröder qui proclame haut et fort : « le mea culpa n'est pas mon truc⁷ ». On peut cependant voir les choses autrement et sous différents angles... Cinq contributions sont consacrées à cette problématique. Matthias Schulz s'interroge sur la fin de la politique d'apaisement en Allemagne, Bernard Chappedelaine analyse l'évolution des relations germano-russes, Hans Stark étudie la politique russe du SPD de G. Schröder à O. Scholz et Pierre Frédéric Weber traite de la perception polonaise des relations germano-russes. Enfin, Jean-Marc Trouille rappelle la vision essentiellement des conservateurs britanniques de l'agression russe en Ukraine et du rôle que l'Allemagne joue, en filigrane, dans ce contexte.

L'agression russe contre l'Ukraine a provoqué en moins d'un an l'exode de huit millions d'Ukrainiens, soit plus de 20 % de la population totale. 1,2 million d'entre eux se sont rendus en Allemagne, un nombre supérieur à celui des réfugiés de la période 2015-2016. Même si la hausse dans les sondages de l'AfD est due, au moins partiellement, à l'afflux des réfugiés ukrainiens, il n'en demeure pas moins que ces derniers, pour la plupart des femmes diplômées et des enfants, sont bien acceptés outre-Rhin et s'intègrent assez rapidement dans la société et l'économie allemande, plus que jamais à la recherche de main-d'œuvre qualifiée. Gwenola Sebaux analyse la façon avec laquelle l'Allemagne aborde cette question et affronte ce qu'il faut malgré tout appeler une « seconde vague migratoire » en moins de dix ans. Cette seconde vague a par ailleurs ceci de particulier qu'elle se produit alors que l'Allemagne connaît *en même temps* un fort taux d'immigration russe comme le rappelle Jannis Panagiotidis. Celui-ci insiste toutefois sur le fait qu'il convient de distinguer les « Russes d'Allemagne » qui sont en réalité les descendants lointains des « *Russlanddeutsche* »,

6. « Angela Merkel : Ich hab mir nichts vorzuwerfen », NTV, 08.06.2022, https://www.n-tv.de/politik/politik_kommentare/Doch-Merkel-haette-sich-entschuldigen-muessen-article23384969.html.

7. « Gerhard Schröder : Mea Culpa ist nicht mein Ding », *Die Zeit*, 23.04.2022.

donc des Allemands qui ont émigré en Russie aux XVII^e et XVIII^e siècles, et qui ont été « rapatriés » au lendemain de l'effondrement de l'URSS. À ce groupe, très majoritaire, se rajoutent des Russes sans lien familial avec l'Allemagne, qui ont choisi la République fédérale comme terre d'asile ou d'exode pour fuir le régime de Poutine ou l'enrôlement dans ses forces armées. Au total, entre trois et quatre millions d'Ukrainiens et de Russes vivent aujourd'hui sur le sol allemand.

Cette immigration a évidemment aussi un impact économique, fût-il moindre que celui de la guerre, de la hausse des prix de l'énergie et de la fin du partenariat énergétique entre l'Allemagne et la Russie. Certes, d'un point de vue économique, la catastrophe annoncée ne s'est pas produite. L'Allemagne n'a pas manqué d'énergie cet hiver et elle a connu un taux de croissance économique de 1,9 % en 2022. Mais on ne peut pas savoir si le pire n'est peut-être pas encore à venir comme le souligne Henrik Uterwedde dans son analyse consacrée à l'impact économique sur l'Allemagne de la guerre en Ukraine. Même s'il faut sans doute temporiser. En effet, en octobre 2022, le ministre de l'économie Robert Habeck avait encore prédit un recul du produit intérieur brut (PIB) de 0,4 % pour 2023. En janvier 2023, il dit s'attendre désormais à une légère augmentation de 0,2 % pour l'ensemble de l'année 2023. Selon les estimations du gouvernement fédéral, le taux d'inflation va baisser. Après avoir atteint une moyenne annuelle de 7,9 % en 2022, il devrait atteindre une moyenne annuelle de 6,0 % en 2023. Le ministère justifie l'amélioration des perspectives de croissance et la baisse de l'inflation

notamment par les programmes d'aide aux ménages et aux entreprises décidés par le gouvernement fédéral. Au total, 200 milliards d'euros ont été alloués à cet effet au fonds de stabilisation économique (WSF). Environ 29,5 milliards d'euros ont été dépensés jusqu'à fin 2022⁸.

Il n'en demeure pas moins que l'interruption de la fourniture d'hydrocarbures russes bon marché et la sortie définitive du nucléaire (fermeture des dernières centrales en avril 2023), alors que le tournant énergétique n'est pas encore achevé et que la part de l'énergie renouvelable dans le mix énergétique allemand reste faible (le renouvelable varie en fonction de la météo entre 20 % et 40 % de la consommation d'électricité), lancent un redoutable défi à l'économie allemande, comme le souligne Michel Deshaies dans son analyse de la politique énergétique allemande. Le risque d'une désindustrialisation est à prendre au sérieux. En témoignent la fermeture d'un site de la BASF en Allemagne et l'investissement croissant de BASF en Chine et de Bayer aux États-Unis. L'industrie d'automobile pourrait s'en inspirer... Et pourtant, des signes de redressement apparaissent ici et là⁹ !

L'Allemagne aujourd'hui n'est plus tout à fait celle que nous avons connue hier. L'agression russe contre l'Ukraine bouleverse la donne politique, économique et sociale en Allemagne. Si les changements sont toujours en cours et s'ils dépendent en grande partie de la durée et du résultat de ce conflit, de premières conclusions peuvent pourtant déjà être tirées. C'est l'objet et le sens de ce dossier

– Hans STARK et Jérôme VAILLANT –

8. « Habeck sagt die Rezession ab », *FAZ*, 26.01.2023.

9. Voir en particulier l'article de Cécile Boutelet dans *Le Monde* du 27.02.2023 https://www.lemonde.fr/economie/article/2023/02/26/meme-sans-gaz-russe-l-allemande-poursuit-sa-croissance-et-sa-transition-energetique_6163392_3234.html.