

En partenariat avec



analyse

Par **Marie Krpata**,
chercheuse au Comité
d'études des relations
franco-allemandes (CERFA) de
l'Institut français des relations
internationales (IFRI).

Photo ci-dessus :
Le social-démocrate et
vice-chancelier durant
le dernier mandat
d'Angela Merkel, Olaf Scholz,
est élu chancelier par le
Bundestag le 8 décembre
2021, en recevant 395 voix
sur 736 députés votants.
Quelques jours avant son
élection, le 4 décembre,
il donnait un discours lors
d'une conférence du Parti
social-démocrate (SPD)
(photo), marquant l'accord
de coalition inédit entre
trois partis politiques :
le SPD, les Verts et les
Libéraux. (© Janine Schmitz/
Photothek/dpa Picture-
Alliance via AFP)



La guerre en Ukraine : un baptême du feu qui met à l'épreuve la coalition « feu tricolore »

L'accélération de la prise de décision du fait de la guerre en Ukraine et du positionnement des principaux alliés de l'Allemagne force aujourd'hui la coalition au pouvoir à Berlin à regarder en face de nombreux défis diplomatiques, énergétiques, économiques et militaires. Comment l'Allemagne entend-elle s'adapter à ce contexte ? Quelles sont les conséquences du repositionnement de Berlin par rapport à ses principaux partenaires ?

En décembre 2021, une coalition tripartite inédite était présentée en Allemagne. Après seize ans passés à la tête du pays, Angela Merkel cède le pouvoir à une coalition dite « feu tricolore » regroupant le parti social-démocrate (SPD), les Verts et le parti libéral-démocrate (FDP) autour du chancelier Olaf Scholz. Ambitieuse par sa composition (première coalition à trois partis à l'échelle fédérale) et les objectifs fixés (réduction de la bureaucratie, agenda de modernisation par une transition numérique et verte), cette coalition vise à marquer un tournant par rapport à la politique de la chancelière, trop souvent qualifiée de « gestionnaire » dénuée de vision politique. Dans le même temps, Olaf Scholz, ancien vice-

chancelier et ministre des Finances du gouvernement précédent, rassure, car il incarne une forme de continuité et donc de stabilité.

Mais cette coalition est rapidement mise à l'épreuve de la guerre en Ukraine qui impose un certain pragmatisme : livraison d'armes dans un territoire en guerre pour soutenir un pays attaqué, engagements pris pour renforcer l'armée allemande, sanctions contre l'agresseur russe, et recherche d'alternatives aux hydrocarbures russes. Si l'Allemagne a joué un rôle incontournable dans la gestion de crises européennes au cours des dernières années (crise économique et financière, crise migratoire, relations transatlantiques tendues sous Donald Trump,



Pour aller plus loin

Michel Deshaies, *Atlas de l'Allemagne : les contrastes d'une puissance en mutation*, Autrement, 2019.



crise de la Covid-19), la guerre en Ukraine représente un défi d'une plus grande ampleur encore, et oblige l'Allemagne à aller même au-delà de ce rôle et à dépasser ses inhibitions en matière de politique étrangère. Tandis que la prise de conscience d'un contexte géopolitique toujours plus incertain mène indubitablement à une remise en question des fondamentaux de son modèle, la guerre en Ukraine accélère la recherche de solutions et précipite cet « hégémon réticent » (1) dans des choix qui lui apparaissent comme étant contre-nature.

La guerre en Ukraine accélère la remise en question du modèle allemand

Si sa politique étrangère se caractérise traditionnellement par une certaine retenue à s'engager de manière trop affirmée sur le plan international, notamment militaire (y préférant la diplomatie), l'Allemagne est de plus en plus appelée à prendre ses responsabilités interna-

tionales — une nécessité qui s'impose tout particulièrement avec l'invasion russe en Ukraine. Face à la nouvelle violation de la souveraineté de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022, interprétée comme le retour de la *realpolitik* en Europe, Olaf Scholz prononce un discours devant le Bundestag (l'assemblée parlementaire) en annonçant un « changement d'époque » (« *Zeitenwende* »).

annonce une affirmation de l'Allemagne à la fois sur les plans militaire, énergétique et économique. **Sur le plan militaire**, face à la sous-estimation des menaces sécuritaires et à l'impréparation de l'armée allemande au retour de la guerre conventionnelle en Europe (2), Olaf Scholz annonce la mise à disposition de moyens colossaux pour renforcer la défense allemande. D'une part, les dépenses en matière de défense seront portées à 2 % du PIB allemand et, d'autre part, un fonds spécial de 100 milliards d'euros permettra de moderniser la Bundeswehr (l'armée nationale). Olaf Scholz annonce même son intention de doter l'Allemagne de la plus grande armée conventionnelle d'Europe. Ces décisions s'accompagnent de l'annonce de l'achat de 35 avions de combat F-35 américains en remplacement des *Tornados* obsolètes, de la participation de l'Allemagne au Bouclier du ciel européen (*European skyshield*), ou encore de la livraison d'armes à l'Ukraine malgré le

un temps record, la conclusion d'accords gaziers avec des pays du Golfe, le maintien de trois centrales nucléaires jusqu'au printemps 2023 et la réouverture de centrales à charbon démontrent la capacité de l'Allemagne de s'adapter à l'urgence de la situation.

La dimension économique, et notamment commerciale, connaît également un revirement important depuis l'invasion de l'Ukraine. Celle-ci revêt une place d'importance pour l'Allemagne — quatrième puissance mondiale en termes de PIB —, qui s'illustre par sa force commerciale, notamment par son importante présence à l'international et son excédent commercial. Avec la guerre en Ukraine, elle est cependant obligée d'admettre que le fait de croire que le commerce puisse être un garant de paix, réduisant la possibilité d'un conflit armé entre partenaires commerciaux et

“ L'Allemagne est de plus en plus appelée à prendre ses responsabilités internationales — une nécessité qui s'impose tout particulièrement avec l'invasion russe en Ukraine. ”

tabou que cela représente en Allemagne. **Au niveau énergétique**, l'Allemagne visait la neutralité climatique d'ici 2045, en augmentant la part des énergies renouvelables et en supprimant progressivement le charbon et l'énergie nucléaire, et en envisageant le gaz comme source d'énergie de transition. C'est ainsi qu'a augmenté sa dépendance au gaz russe. L'entêtement à considérer *Nord Stream 2* comme projet strictement « énergétique » et « économique » mais non « géopolitique », en dépit des mises en garde d'un certain nombre de pays au sein de l'Union européenne (UE) et du partenaire américain, témoigne d'une inhibition de l'Allemagne à s'affirmer sur le plan diplomatique. Au vu des évolutions géopolitiques, l'Allemagne a dû se raviser et reconnaître avoir commis une « erreur stratégique » en se rendant aussi dépendante de la Russie. La construction de terminaux de gaz naturel liquéfié en

permettant de démocratiser les régimes autoritaires, s'avère être naïf. En effet, l'internationalisation de ses chaînes de valeurs se transforme de plus en plus en talon d'Achille de l'Allemagne puisque l'interdépendance peut se retourner contre elle : l'accroissement de sa propre dépendance par rapport à ses fournisseurs peut être utilisé à des fins de coercition par ces derniers. L'inquiétude de la perte de compétitivité induite par les effets de l'inflation, de l'insécurité énergétique, de l'augmentation du coût de l'énergie et par la perspective d'une



Photo ci-dessus :

Dans la ville de Düsseldorf, les agents de police allemands enregistraient une centaine de réfugiés ukrainiens partis de Moldavie et arrivés en Allemagne en mai 2022. Depuis l'invasion russe en février 2022, plus d'un million d'Ukrainiens ont trouvé refuge sur le sol allemand, dépassant le nombre de réfugiés syriens irakiens et afghans accueillis entre 2014 et 2016. (© Roberto Pfeil/DPA/dpa Picture-Alliance via AFP)



Photo ci-dessus :

Après la visite officielle d'Olaf Scholz en Chine en novembre 2022, le chancelier allemand rencontre Wang Yi, membre du Bureau politique du Comité central du Parti communiste chinois, en marge de la 59^e Conférence sur la sécurité à Munich, en Allemagne, le 17 février 2023. Le développement de la coopération sino-allemande et des relations commerciales « équitables » était alors défendu par le représentant du Bundestag. (© Xinhua/Ren Pengfei)

récession, là encore, mène l'Allemagne à prendre des mesures de grande ampleur : un plan d'aide de 200 milliards d'euros a été mis en place, notamment à destination de ses entreprises. Ces mesures prises par l'Allemagne pour s'adapter au nouveau contexte géopolitique ont également des conséquences sur les relations de l'Allemagne avec ses principaux partenaires.

Un repositionnement de l'Allemagne par rapport à ses principaux partenaires

L'Allemagne est en train de se rendre à l'évidence : le sous-investissement dans son armée au cours des vingt-cinq dernières années et le fait de se concentrer prioritairement sur des interventions extérieures, donc en-dehors de la zone centre-européenne, la rendent vulnérable dans un contexte de retour de la guerre conventionnelle en Europe. Elle est à présent obligée de se recentrer sur la défense du territoire national et sur la sécurité collective. D'autre part, son modèle économique reposant sur la prévisibilité, la sécurité juridique et des chaînes de valeurs fortement internationalisées, est remis en question. Ces prédispositions ne sont plus nécessairement garanties en raison de l'augmentation des barrières commerciales, du protectionnisme et de la course au leadership industriel de ses principaux partenaires commerciaux, empêtrés dans une rivalité sino-américaine — illustration d'une polarisation croissante qui est accélérée par la guerre en Ukraine et le découplage des économies occidentales par rapport à l'économie russe. Ce diagnostic amène l'Allemagne à revoir la nature de ses partenariats : à la fois avec ses principaux partenaires, les États-Unis et la Chine, mais aussi au-delà de ces deux acteurs, suivant une optique de diversification. La Russie, elle, ne peut plus être considérée comme partenaire.

Les États-Unis sont le premier partenaire de poids de l'Allemagne avec lequel les relations sont susceptibles d'évoluer. La guerre en Ukraine démontre en effet de manière édifiante l'importance des États-Unis comme garants de sécurité en Europe. Elle a donc eu pour conséquence de ressouder le lien transat-

lantique, notamment à travers la réaffirmation de l'importance de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN). Les temps d'un Donald Trump remettant en question une OTAN jugée « obsolète » semblent révolus et la menace du retrait de troupes américaines stationnées en Europe n'est plus d'actualité. Cependant, l'Allemagne doit s'investir davantage au sein de l'Alliance pour pleinement regagner la confiance du partenaire américain, remplir les attentes, notamment en matière de dépenses militaires, et se débarrasser du qualificatif de « passager clandestin ». Cela devient d'autant plus important depuis le « pivot asiatique » des États-Unis. Sur le plan économique, la présidence de Joe Biden permet également d'apaiser les relations entre l'UE et les États-Unis, mises à rude épreuve sous la présidence de Donald Trump (3). La création du Conseil du commerce et des technologies UE-États-Unis témoigne de ce regain en convergence. Ce rapprochement doit cependant être nuancé car la politique industrielle des États-Unis, caractérisée par une tendance au repli et au « *Made in America* », représente un défi pour la compétitivité de l'UE, ce que les mesures de l'*Inflation reduction act* illustrent, notamment sur le plan de la production de voitures électriques.

Avec la Chine, les relations sont prioritairement économiques. Or, le précédent russe impose la vigilance par rapport à d'autres acteurs autoritaires, la Chine étant considérée comme « partenaire », « concurrente » et « rivale systémique ». L'Allemagne craint que la Chine, comme la Russie, puisse user de son pouvoir de contrainte résultant du manque de substitution ou de diversification dont dispose l'Allemagne qui, pour certaines matières premières et biens industriels, a misé de manière excessive sur une concentration à un nombre réduit de fournisseurs ou de marchés, dont la Chine. Un inventaire des dépendances s'impose tant les chaînes de valeurs entre l'Allemagne et la Chine sont complexes. La dépendance à la Chine concerne plus spécifiquement les métaux critiques comme les terres rares, les biens électroniques, ou encore les composants nécessaires pour l'industrie, notamment pour mener à bien la transition numérique et verte. L'importance du marché chinois pour certaines industries allemandes, notamment l'industrie automobile, est également particulièrement notable.

Si, sous Angela Merkel, l'Allemagne a œuvré à la mise en place d'un accord sur les investissements entre la Chine et l'UE, convaincue que cela rééquilibrerait les relations avec la Chine par rapport aux pratiques commerciales déloyales, celui-ci n'a pas abouti, non pas que ces pratiques aient cessé, mais en raison de tensions accrues avec la Chine. L'Allemagne prévoit à présent de réduire sa dépendance par rapport au marché chinois et de diversifier ses sources d'approvisionnement et ses débouchés, tout en mettant l'accent sur le fait qu'un découplage n'est ni souhaitable ni envisageable, d'autant que l'ouverture d'un deuxième « front », en plus du front russe, paraît en ce moment peu judicieuse. L'anticipation d'un conflit militaire à Taïwan, qui obligerait l'Allemagne à prendre plus clairement position face à la Chine, comme elle le fait actuellement par rapport à la Russie, est également en cours, afin d'établir les leviers dont elle dispose et les vulnérabilités qui sont les siennes. Les vives réactions suscitées par le feu vert donné par Olaf Scholz quant au rachat, par l'armateur chinois Cosco, d'une part de 24,9 % d'un terminal à containers sur le port de Hambourg, suivi du déplacement du chancelier en Chine, accompagné de représentants d'entreprises allemandes, ainsi que l'interdiction du



rachat chinois des entreprises allemandes Elmos et ERS, spécialisées dans les semi-conducteurs, montrent une prudence accrue de l'Allemagne face à la Chine. Certains analystes critiquent cependant la poursuite d'un « *business as usual* » envers la Chine et y voient les limites de la *Zeitenwende* (4).

La diversification étant à présent le mot d'ordre de l'Allemagne, il convient également de s'intéresser à d'autres partenariats : l'Indopacifique (pour les terres rares, nécessaires pour les batteries ou l'industrie des semi-conducteurs), l'Amérique latine, avec le Chili (pour le lithium et le cuivre), les pays du Mercosur (représentant d'importants débouchés pour l'industrie automobile et pharmaceutique allemande), ou l'Afrique (pour le cobalt, et les partenariats énergétiques). Le désir de l'Allemagne de donner de la chair à la stratégie *Global gateway* (5) annoncée par la Commission européenne en septembre 2021, en alternative aux nouvelles routes de la soie chinoises, notamment en Afrique, mais aussi dans les Balkans occidentaux, peut être évoqué à ce titre.

“ Le précédent russe impose la vigilance par rapport à d'autres acteurs autoritaires, la Chine étant considérée comme « partenaire », « concurrente » et « rivale systémique ». ”

La nécessité d'éviter une fragmentation de l'UE

L'urgence de la situation impose des solutions à l'échelle de l'UE, et notamment à l'échelle franco-allemande. Tandis qu'au plus haut des tensions entre la France et l'Allemagne fin 2022, menant à l'annulation du conseil des ministres franco-allemand, Emmanuel Macron annonçait craindre un isolement de l'Allemagne tant sur le plan de la défense que sur le plan de l'énergie, on peut plus largement déplorer un manque de leadership franco-allemand, remis en question notamment à l'est du continent, où le soutien de la France et de l'Allemagne à l'Ukraine a été jugé au mieux hésitant et au pire insuffisant.

Or, pour éviter une fragmentation de l'UE, notamment une division entre Europe de l'Ouest et de l'Est, mais aussi un clivage avec le voisinage oriental et du sud-est, l'Allemagne et la France, constituant le moteur franco-allemand de l'UE, doivent nouer un dialogue constructif et inclusif avec les pays d'Europe centrale et orientale, et les Balkans occidentaux. Par sa proximité géographique et sa force de propulsion économique, l'Allemagne dispose de leviers qu'elle pourrait actionner à cet effet. Cela pourrait permettre à l'UE de prendre une orientation plus géopolitique — un souhait exprimé de longue date par la France —, et obligerait la France à clarifier son positionnement par rapport à ces pays.

En contrepartie, la France pourrait être une clef du dialogue avec les pays d'Europe du Sud avec lesquels l'Allemagne, entre autres, connaît des divergences en matière de gestion des finances publiques, un sujet qui pourrait faire sa réapparition dans les débats européens tant l'inflation, les niveaux de déficit et l'endettement au sein de l'UE inquiètent l'Allemagne,

soucieuse de la compétitivité de la base industrielle européenne. Dans ces pays, le souvenir de la gestion de la crise économique et financière de 2008 et des mesures d'austérité imposées étant encore vif, le fait d'aborder ces sujets au sein de l'UE pourrait constituer un réel défi. D'autant que les ambitions en matière de transition verte requièrent également des investissements, ce qui pose la question des capacités de financement. Des points d'intérêt commun existent toutefois, notamment autour d'accords commerciaux, comme ceux avec le Mercosur, soutenus sur la péninsule ibérique, et qui pourraient être avantageux pour l'industrie allemande tout en permettant de contrer les velléités d'influence de puissances tierces comme la Chine dans cette région. Encore faudrait-il faire preuve de concertation étroite avec l'ensemble des parties prenantes, et notamment avec les États membres qui étaient les plus opposés aux accords — dont la France.



Pour l'ensemble de ces défis, céder à la tentation d'une « fuite en avant » en précipitant les prises de décision pourrait s'avérer contreproductif, tant ces sujets sont délicats et tant les intérêts des États membres peuvent diverger.

Marie Krpata

Notes

- (1) *The Economist*, « Europe's reluctant hegemon », 13 juin 2013 (<https://rb.gy/n38dzd>).
- (2) Éric André Martin, « La modernisation de la Bundeswehr : un retour aux fondamentaux ? », *Notes de l'Ifr*, *Notes du Cerfa*, n°171, octobre 2022 (<https://rb.gy/hacvgj>).
- (3) Tarifs douaniers sur l'acier et l'aluminium en provenance de l'UE, menace de tarifs douaniers sur les automobiles en provenance d'Allemagne.
- (4) Liana Fix et Thorsten Benner, « Germany's Unlearned Lessons: Berlin Must Reduce Its Dependence Not Just on Russia but on China, Too », *Foreign Affairs*, 15 décembre 2022 (<https://rb.gy/9jxkwb>).
- (5) Moritz Koch, « Das ist die geheime Projektliste der Ampel gegen Chinas Einfluss », *Handelsblatt*, 15 décembre 2022 (<https://rb.gy/kp1tpa>).

Photo ci-dessus :

En septembre 2022, le Premier ministre ukrainien Denys Shmyhal se rendait à Berlin avant de rencontrer les partenaires européens à Bruxelles. Lors de son étape, il remerciait « l'Allemagne pour son soutien militaire, financier, humanitaire et politique », en précisant : « Les lance-roquettes MARS II et les [obusiers] Panzerhaubitze 2000 fournis par l'Allemagne ont bien fonctionné sur le champ de bataille », avant d'ajouter que de futurs approvisionnements en armes lourdes étaient espérés. (© Gouvernement fédéral allemand/Hartmann)