Note du Cerfa 120

Les relations germano-russes : entre changement de paradigme et maintien du *statu quo*

Hannes Adomeit

Février 2015

Comité d'études des relations franco-allemandes

ifri

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).
Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.
L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.
Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

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

Cette « Note du Cerfa » est publiée dans le cadre du « Dialogue d'avenir franco-allemand », un projet mené en coopération par le Comité d'études des relations franco-allemandes de l'Institut français des relations internationales, la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik et la Robert Bosch Stiftung

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication du Cerfa bénéficient du soutien du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Auswärtiges Amt

Directeur de collection : Hans Stark

ISBN : 978-2-36567-355-6
© Ifri – 2015 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : bruxelles@ifri.org

Site Internet : *ifri.org*

Auteur

Jusqu'en 2013, Hannes Adomeit a été professeur sur le campus de Natolin (Varsovie) du Collège d'Europe où il dispensait des cours sur l'Union européenne et la Russie. Jusqu'en décembre 2007, il était associé de recherche principal à l'Institut de recherche pour la politique internationale et la sécurité de Berlin. Auparavant, il a enseigné les relations internationales et dirigé le programme « Russie et Europe centrale et orientale » à la Fletcher School of Law and Diplomacy de Boston, et a été chercheur au centre de recherche sur la Russie de l'université Harvard.

Le Professeur Adomeit est diplômé de la Freie Universität de Berlin et de l'université Colombia de New-York (diplôme en études russes, master et doctorat avec mention). Il a travaillé en collaboration avec le réseau de prévention des conflits de l'Union européenne sur les relations UE-Russie.

© Ifri

Résumé

En 2014, les relations entre l'Allemagne et la Russie se sont dégradées, sinon du jour au lendemain, du moins en peu de temps. Les premières tensions sont apparues quelque temps avant l'annexion de la Crimée par la Russie en mars 2014, le soutien du Kremlin aux séparatistes, et l'intervention mal dissimulée de l'armée russe dans l'est de l'Ukraine. Durant la période allant de l'effondrement de l'Union soviétique (1991) aux mandats de chancelier de Gerhard Schröder (1998-2005), l'Allemagne était le partenaire privilégié de la Russie en Europe. À cet égard, Berlin entretenait une « relation particulière » avec Moscou, qualifiée officiellement de « partenariat stratégique ». Au regard de ces éléments passés, faut-il considérer la crise actuelle des relations germano-russes comme un simple épisode temporaire qui sera bientôt oublié, ou bien comme un changement de paradigme radical, susceptible de perdurer dans un avenir proche ?

Pour tenter de répondre à cette question, la présente *Note du Cerfa* s'intéressera, dans un premier temps, aux principaux changements de perception et de paradigme qui sont décisifs pour l'élaboration de la politique allemande vis-à-vis de la Russie, à savoir : 1) les effets du nouveau cap fixé par Vladimir Poutine en matière de politique intérieure et étrangère ; 2) la position des Verts allemands sur la politique russe du gouvernement Merkel ; 3) l'évolution des points de vue au sein du SPD ; 4) le consensus adopté par la coalition CDU/CSU-SPD quant à la politique à mener à l'égard de Moscou ; 5) la place de la Russie dans l'industrie et le commerce allemands et la supposée dépendance allemande au gaz russe ; 6) les avis partagés de l'opinion publique vis-à-vis de la Russie.

Dans un second temps, l'analyse portera sur la façon dont le gouvernement allemand conduit sa politique en s'inspirant des leçons du passé. À cet égard, il convient de noter que le gouvernement allemand actuel a fait preuve, dès la formation de la coalition le 17 décembre 2013, d'une fermeté et d'une cohérence remarquables. Cela n'avait pas été le cas lors des crises précédentes, notamment après la guerre en Géorgie en août 2008, puisque Berlin avait alors

© Ifri

repris le cours de ses échanges avec Moscou comme si de rien n'était. Dans une certaine mesure, le rôle central joué par l'Allemagne dans la gestion des relations avec la Russie depuis le début de la crise ukrainienne a donné corps aux propos tenus par le Président Joachim Gauck, le ministre des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier et la ministre de la Défense Ursula von der Leyen lors de la 50e conférence sur la sécurité organisée à Munich en 2014 : à cette occasion, tous trois avaient affirmé que l'Allemagne devait être plus active et assumer davantage de responsabilités sur la scène internationale. Bien que le changement d'attitude de l'Allemagne envers la Russie soit réel par rapport aux épisodes précédents, il reste néanmoins limité dans certains domaines, en particulier sur les questions de sécurité et de défense posées par la crise ukrainienne.

Si les relations de l'Allemagne avec la Russie étaient auparavant fondées sur le partenariat, la coopération et la primauté des intérêts russes, la donne a changé : le nouveau paradigme de la politique allemande à l'égard de la Russie est celui de la gestion de conflit.

© Ifri

Executive Summary

In 2014, Germany's relations with Russia markedly deteriorated. The decline was precipitous but it did not occur suddenly. It began some time before Moscow's annexation of Crimea in March 2014 and the Kremlin's support for separatism and thinly concealed military intervention in eastern Ukraine. In the period from the collapse of the Soviet Union in 1991 through Gerhard Schröder's chancellorship (1998–2005), Germany was Russia's privileged partner in Europe. In that sense, Berlin had a 'special relationship' with Moscow, officially labelled 'strategic partnership'. Such patterns of the past raise the question whether the current crisis in German-Russian relations is merely a temporary phenomenon, a downturn that will again be replaced almost literally by 'business as usual', or if the present deterioration of relations is to be regarded as a change of paradigm that encompasses all dimensions of policy and is likely to persist for the foreseeable future?

This *Note du Cerfa* attempts to answer this question. In doing so, it will first focus on changes of perception and paradigm on six different levels, that are decisive for the formulation of Germany's policy vis-à-vis Russia. These include: (1) the effects of Putin's new domestic and foreign course; (2) the position of the German Green party on the government's Russia policy; (3) shifts in SPD perceptions of Russia; (4) the consensus of the CDU/CSU-SPD coalition government vis-à-vis Russia; (5) the importance of Russia for German industry and commerce and Germany's dependency on Russian gas; (6) the public opinion vis-à-vis Russia.

Second, the analysis will look at the conclusions drawn by the German government for the conduct of policy. In this regard it is noteworthy that the policies of the current German government *vis-à-vis* Russia have, from the very beginning of the coalition's formation on 17 December 2013, been remarkably firm and consistent. This is quite contrary to previous crises when, as after the Georgian war in August 2008, Berlin quickly returned to 'business as usual' in its relations with Moscow. To some extent, the central role that Germany has played in the management of relations with Russia in the crisis over Ukraine can be said to give substance to statements made by

© Ifri

President Joachim Gauck, Steinmeier and Defence Minister Ursula von der Leyen at the 50th Munich Security Conference in 2014 that Germany should be more active and should assume greater responsibility in international affairs. There are, however, limits to the deviation from previous patterns of policy, which concern in particular the security and defence dimensions of the crisis.

Consequently, if one posits partnership and cooperation, as well as the 'Russia first' approach, to have been the constituent elements of the German paradigm for the relationship, then the paradigm has changed. The new paradigm is that of the management of conflict.

© Ifri

Sommaire

INTRODUCTION 7

ÉVOLUTION DES PERCEPTIONS 12

Les effets du changement de cap opéré par Vladimir Poutine 12

Le soutien des Verts à la politique gouvernementale 14

Les changements perception au sein du SPD 16

Le consensus au sein du gouvernement 18

Le rôle du commerce et de l'industrie allemands 20

L'opinion publique et l'influence des « Russland-Versteher » 24

LA DOUBLE TENDANCE DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT 28

Entre changement… 28

… et maintien d'une certaine continuité 32

CONCLUSION 37

NOTES DU CERFA 39

Dernières publications du Cerfa 39

LE CERFA 40

© Ifri

Introduction

En 2014, les relations de l'Allemagne avec la Russie se sont nettement détériorées. Sans être soudaine, cette dégradation a été rapide. Elle a commencé peu avant que Moscou annexe la Crimée en mars 2014, puis affiche son soutien actif au mouvement séparatiste en Ukraine orientale et y réalise une intervention militaire à peine dissimulée. Ces développements sont d'une importance cruciale pour l'architecture politique et de sécurité en Europe et au-delà. Tout au long de la période 1991-2005 – soit de l'effondrement de l'Union soviétique aux deux mandats de chancelier de Gerhard Schröder (1998-2005) –, l'Allemagne a été le partenaire privilégié de la Russie en Europe. Berlin entretenait une « relation particulière » (*Sonderbeziehungen*) avec Moscou, officiellement qualifiée de « partenariat stratégique[1] ». Il en demeura ainsi au cours du premier mandat d'Angela Merkel à la tête de la grande coalition qui, de 2005 à 2009, regroupait des conservateurs (CDU/CSU) et des sociaux-démocrates (SPD). Frank-Walter Steinmeier, alors vice-chancelier et ministre des Affaires étrangères, remit au goût du jour l'approche conceptuelle que le SPD avait en son temps développée pour les relations de l'Allemagne avec l'Union soviétique : ainsi, le principe du « changement par le rapprochement » (*Wandel durch Annäherung*)[2]

[1] Au 10 janvier 2015 [date de consultation du site], le site Internet du ministère allemand des Affaires étrangères, dont la dernière révision date du 3 mars 2014, conduisait encore le visiteur de Außenpolitik (politique étrangère), via Regionale Schwerpunkte (foyers régionaux), à Russland puis à Strategische Partnerschaft mit Russland. Voir le lien suivant : <www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Russland/Russland_node.html>. Pour une analyse critique de cette caractérisation des relations germano-russes, voir H. Adomeit, « La politique russe de l'Allemagne : la fin de la lune de miel ? », Paris, Ifri, *Note du Cerfa*, n° 26, septembre 2005, disponible sur <www.ifri.org>, et *id.*, German-Russian Relations: Balance Sheet since 2000 and Perspectives until 2025, note pour le ministère français de la Défense et l'Ifri, Paris, 2012, disponible sur : <http://www.defense.gouv.fr/das/reflexion-strategique/etudes-prospectives-et-strategiques/eps-2010-2012>. La présente Note du Cerfa s'appuie sur ces deux études.

[2] Le concept de « changement par le rapprochement » a été initialement élaboré par Egon Bahr dans « Wandel durch Annäherung », *Deutschland Archiv*, n° 8, 1973,

© Ifri

fut légèrement reformulé pour devenir le « rapprochement par l'entrelacement » (*Annäherung durch Verflechtung*)[3]. L'intervention militaire de la Russie en Géorgie et la reconnaissance par le Kremlin de l'indépendance de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie en août 2008 ne changèrent rien à l'attitude de Berlin envers Moscou. Non seulement l'Allemagne a rapidement privilégié le retour à la normale, mais elle a également tenté de donner de la substance à sa « relation particulière » avec la Russie à travers la mise en place d'un « partenariat pour la modernisation[4] ».

Au vu des rapports étroits que les deux pays entretenaient encore jusque dans un passé récent, une question s'impose : ne faut-il pas voir dans la crise actuelle des relations germano-russes un épiphénomène, un simple coup d'arrêt de courte durée qui sera rapidement suivi d'un retour à la normale (levée des sanctions et primauté des intérêts économiques dans le cadre de la relation bilatérale) ? Ou bien sommes-nous au contraire en train d'assister à un véritable changement de paradigme qui englobe toutes les dimensions de la politique et qui risque de perdurer ?

Nous allons tenter de répondre à ces questions en quatre temps. Tout d'abord, nous poserons un premier diagnostic à partir de plusieurs propositions ou thèses de départ. Ensuite, nous examinerons les changements de perception qui se sont opérés récemment en Allemagne. Puis nous nous intéresserons aux leçons que le gouvernement allemand a tirées des crises passées en matière de comportement politique. Enfin, nous esquisserons plusieurs pistes quant à l'évolution des relations germano-russes à court et à moyen terme.

---

p. 862-865. Cet article est un prolongement du discours qu'E. Bahr a prononcé le 15 juillet 1963 à la Evangelische Akademie de Tutzing. L'*Ostpolitik* conduite par le chancelier Willy Brandt (1969-1974) était une mise en pratique du concept développé par E. Bahr.

[3] F.-W. Steinmeier, « Verflechtung und Integration. Eine neue Ostpolitik der EU », *Internationale Politik*, vol. 62, n° 3, mars 2007, p. 6-11.

[4] « Für eine deutsch-russische Modernisierungspartnerschaft. Rede des Außenministers Frank-Walter Steinmeier am Institut für internationale Beziehungen der Ural-Universität in Jekaterinburg », *Auswärtiges-amt.de*, 13 mai 2008, disponible sur : <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2008/080513-BM-Russland.html>.

© Ifri

Propositions de départ

La politique envers la Russie menée actuellement par le gouvernement allemand, c'est-à-dire par la « grande coalition » au pouvoir, qui regroupe la CDU, son parti frère et aile bavaroise la CSU, et le SPD, a connu des changements significatifs, si ce n'est une transformation fondamentale. Cette nouvelle orientation devrait se confirmer dans un avenir proche, et rend hautement improbable la perspective d'un retour rapide au *statu quo ante*. De ce point de vue, on peut avancer, en réponse à la question posée en introduction, que la crise actuelle des relations germano-russes est un bouleversement profond qui relève davantage d'un changement de paradigme que d'un éloignement temporaire des perceptions et politiques d'antan. Ce raisonnement s'appuie sur un certain nombre de facteurs :

- tout d'abord, les politiques intérieure et étrangère de la Russie, qui avaient déjà pris un tour plus autoritaire et antidémocratique lors de la dernière année au pouvoir du tandem formé par Dmitri Medvedev à la présidence et Vladimir Poutine au poste de Premier ministre, ont été réorientées de manière radicale depuis le retour de ce dernier au Kremlin pour un troisième mandat ;

- deuxièmement, les Verts militent avec constance en faveur d'un durcissement de la politique russe du gouvernement allemand. Cette position tient à la refonte complète de la stratégie de politique étrangère des Verts, orchestrée par Joschka Fischer en particulier lorsqu'il était vice-chancelier et ministre des Affaires étrangères (1998-2005) du gouvernement Schröder ;

- troisièmement, l'*Ostpolitik* du SPD et son approche conceptuelle de la Russie sont partiellement remises en cause à l'intérieur même du parti. La conviction que la mise en œuvre d'un large réseau de contacts et d'échanges (*Verflechtung*), combinée à une intensification des échanges commerciaux et économiques, donnera naissance à une vaste classe moyenne russe qui, à son tour, fera la promotion des principes démocratiques, n'a certes pas été entièrement abandonnée, mais le parti ne se fait aujourd'hui guère d'illusions sur les tendances

© Ifri

actuelles de la politique étrangère et de la politique intérieure de la Russie[5] ;

- quatrièmement, il n'y a pas de grandes divergences de perception entre les deux principaux partenaires de la coalition. Quelques différences subsistent encore quant à la manière de conduire la politique russe du pays, la chancelière Merkel ayant opté pour une attitude plus « dure » (laquelle prévaut aujourd'hui), tandis que le ministre des Affaires étrangères Steinmeier a toujours privilégié une approche plus amicale envers la Russie et plus encline au compromis. Mais ces désaccords n'ont pas eu d'impact significatif sur la mise en œuvre pratique de la politique de Berlin[6] ;

- cinquièmement, la dépendance de l'Allemagne vis-à-vis du gaz russe, l'importance de la Russie pour l'industrie et le commerce allemands, et l'influence de l'*Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft* (ci-après *Ost-Ausschuss*) sur l'élaboration des politiques allemandes sont exagérées. Les milieux industriels allemands ont globalement reconnu la primauté du politique sur l'économie ;

---

[5] Sur son propre site Internet (disponible en allemand et en anglais), l'Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft est présenté comme le « Comité des relations économiques est-européennes » et décrit comme étant « une organisation regroupant les principales associations représentant les entreprises allemandes, l'adhésion étant ouverte aux entreprises ayant des intérêts en Russie, en Europe centrale et orientale, en Europe du Sud-Est, dans les républiques du Caucase et en Asie centrale ». Comme l'indique la description de son périmètre géographique, le rayon d'action de l'organisation est loin de se limiter exclusivement à l'« Europe de l'Est » (voir le lien suivant : <www.ost-ausschuss.de/a-common-initiative-economic-associations-and-enterprises>). L'Ostpolitik désigne la politique menée par l'Allemagne à l'égard des pays situés à l'est de l'Oder, notamment les anciens membres du Pacte de Varsovie et les ex-républiques soviétiques.

[6] Le changement de perception, chez F.-W. Steinmeier, s'est manifesté dès le 17 décembre 2013 quand, dans son discours d'investiture au ministère allemand des Affaires étrangères, il a déclaré que « la façon dont la Russie s'[était] servie des difficultés économiques de l'Ukraine pour l'empêcher [de signer] l'Accord d'association avec l'UE [était] scandaleuse (empörend) ». Voir « Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier bei der Amtsübergabe im Auswärtigen Amt », Auswärtiges-amt, 17 décembre 2013, disponible sur : <www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2013/131217-BM_Antrittsrede.html>.

© Ifri

- sixièmement, l'idée selon laquelle l'opinion publique allemande serait invariablement « prorusse », favorable en toutes circonstances à une politique d'apaisement et catégoriquement opposée aux sanctions, est erronée. Les avis sur la Russie au sein de la population allemande sont plus partagés et critiques qu'on ne le pense généralement.

© Ifri

Évolution des perceptions

Les effets du changement de cap opéré par Vladimir Poutine

Le mécontentement de Berlin face à l'évolution de la politique intérieure russe et les répercussions de ce dernier sur la politique de l'Allemagne sont apparus de manière flagrante le 9 novembre 2012. Ce jour-là, le Bundestag examinait trois motions soumises respectivement par les conservateurs et libéraux au pouvoir, par les sociaux-démocrates et par les Verts. Si la motion du SPD était la plus modérée et celle des Verts la plus radicale, les trois textes étaient l'expression d'une profonde préoccupation face à l'autoritarisme croissant du Kremlin et la répression de la société civile russe, et dénonçaient les motivations politiques de certaines décisions de justice, l'emprisonnement de plusieurs opposants au pouvoir, la limitation de la liberté des médias, la criminalisation des manifestations pacifiques ainsi que de nombreux autres aspects négatifs du système politique mis en place par le président Poutine. La motion présentée par la CDU/CSU et le FDP, adoptée à l'unanimité (le SPD et le parti de la gauche radicale Die Linke s'étant abstenus), disait notamment ceci : le Parlement allemand « remarque avec une grande inquiétude que depuis le retour de Vladimir Poutine au sommet du pouvoir, la Russie a pris des mesures législatives et judiciaires visant exclusivement à accroître le contrôle exercé sur les citoyens actifs, à criminaliser l'engagement contestataire et à combattre les opposants au gouvernement[7] ».

Sur la base de ce diagnostic, la résolution présentait 17 recommandations quant à la conduite que devait adopter le gouvernement dans ses négociations à venir avec Moscou. Globalement, le gouvernement était invité : à réprimander le Kremlin

[7] « Durch Zusammenarbeit Zivilgesellschaft und Rechtsstaatlichkeit in Russland stärken », Drucksache 17/11317, motion présentée par les groupes parlementaires CDU/CSU et FDP, 6 novembre 2012, disponible sur : <dip21.bundestag.de /dip21/btd/17/113/1711327.pdf>.

© Ifri

pour ses choix en matière de politique intérieure ; à le presser d'abandonner sa gestion technocratique et « verticale » de la politique, de l'économie et de la société ; à le pousser à s'engager dans un véritable partenariat avec l'Allemagne, fondé sur la définition allemande du concept de modernisation. Il convenait d'expliquer à Moscou que la modernisation ne doit pas être limitée aux domaines économiques et technologiques (ce que voulait le gouvernement russe), mais qu'elle doit également inclure « la promotion de la démocratie, des droits de l'homme, de l'état de droit, de la société civile, de la participation active des citoyens à la vie politique et de l'émergence d'une large classe moyenne ».

De fait, les auteurs de cette résolution avaient bien compris la nature du changement radical de politique opéré par Moscou, dont les premiers signes étaient apparus un an plus tôt avec le lancement, le 3 octobre 2011, du projet d'Union eurasienne si cher au président russe, puis avec les manifestations massives de protestation contre la falsification des élections législatives du 4 décembre 2011. Sur le plan de la politique intérieure, le pouvoir russe, déterminé à préserver le *statu quo*, s'est détourné des franges libérales, démocratiques, urbaines et ouvertes de la société russe pour se lancer dans une vaste opération de mobilisation des forces sociales et économiques d'obédience conservatrice, orthodoxe et nationale-patriotique. Dans ses relations avec « l'étranger proche », le Kremlin a renforcé son opposition aux « révolutions de couleur » susceptibles de survenir dans les pays voisins de la Russie, et réaffirmé l'influence et le contrôle russes sur l'espace postsoviétique en recourant à la fois au « *soft power* » et au « *hard power* ». Enfin, en matière de politique étrangère, Moscou a suspendu sa coopération avec ses partenaires américains et européens dans le cadre de la modernisation de l'économie russe, et décidé de s'appuyer principalement sur ses ressources naturelles (avant tout le pétrole et le gaz) et sur son complexe militaro-industriel, voué à jouer le rôle de « moteur » ou de « locomotive » du développement économique national[8].

[8] Depuis son arrivée au pouvoir en 2000, V. Poutine a soutenu, par intermittence il est vrai, l'utilisation de l'industrie de la défense comme « moteur » ou « locomotive » du développement économique de la Russie. Sur la réaffirmation de ce discours au moment du changement de cap politique constaté entre l'automne 2011 et le printemps 2012, voir par exemple « Byt' sil'nymi : garantii nacionalnoj bezopasnosti dlâ Rossii » [Être fort : les garanties de la sécurité nationale de la Russie], *Rg.ru*, 20 février 2012, disponible sur : <www.rg.ru/2012/02/20/putin-armiya.html> (en russe).

© Ifri

Ce virage politique survenu entre l'automne 2011 et le printemps 2012 explique en grande partie l'attitude qu'adoptera par la suite le Kremlin à l'égard de l'Ukraine, y compris l'annexion de la Crimée et l'intervention militaire dans l'est du pays. Le changement de cap de la politique russe ne découle pas de la crainte de menaces extérieures comme l'élargissement de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) à l'Est ; il est le fruit d'une réflexion sur la meilleure façon, pour le « système Poutine », de conserver le pouvoir alors que sa légitimité s'érode.

Cette évolution problématique a été dûment constatée dans un rapport établi par un institut de recherche proche du SPD. Ses auteurs concluent :

> « *Contrairement à une opinion largement répandue, surtout en Allemagne, selon laquelle le comportement de la Russie serait avant tout une réaction aux années de rejet que lui a infligées l'Occident, nous considérons que [la prise de distance de la Russie vis-à-vis de l'Occident] est le symptôme d'un changement politique profond aux causes endogènes. […] Dès lors, la question fondamentale porte moins sur la dynamique de l'interaction entre Moscou, Bruxelles et Washington que sur les objectifs de la politique russe*[9]. »

L'ampleur et la radicalité du changement de politique opéré par Moscou expliquent également la vigueur de la réaction du gouvernement allemand, y compris de la part de sa composante sociale-démocrate, et permettent de comprendre le soutien indéfectible des Verts à la politique gouvernementale vis-à-vis de la Russie.

Le soutien des Verts à la politique gouvernementale

Les observateurs extérieurs pourraient s'étonner de voir les Verts allemands soutenir la politique du gouvernement à l'égard de Moscou. Après tout, le parti des Verts a derrière lui une longue

[9] M. Dembinski, H.-J. Schmidt et H.-J. Spanger, « Einhegung: Die Ukraine, Russland und die europäische Sicherheitsordnung », Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), *rapport n° 3*, 2014, disponible sur : <hsfk.de/fileadmin/downloads/report0314.pdf>. Les italiques, dans la citation, ont été ajoutés par l'auteur de la présente Note du Cerfa.

© Ifri

tradition d'opposition à « l'*establishment* » sur les questions de politique intérieure, et il est traditionnellement favorable à une approche « douce », pacifique, non militaire et non violente des questions internationales, donc contre l'adoption de mesures « dures » telles que les sanctions économiques. Pourtant, dans le même temps, le parti a toujours été conscient des liens étroits qui existent entre politique intérieure et politique étrangère, et adhère au principe de la « paix démocratique », selon lequel les démocraties se montrent généralement, dans leur gestion des crises internationales, plus pacifiques que les régimes autoritaires ou dictatoriaux. Le fait de critiquer sévèrement le comportement de la Russie et d'appeler à une condamnation énergique du virage opéré par V. Poutine est en adéquation avec ce principe. D'ailleurs, lors des débats qui ont eu lieu au Bundestag le 9 novembre 2012 (voir plus haut), ce sont les Verts qui ont tenu le discours le plus virulent. L'un de leurs principaux arguments était que, en l'absence de valeurs communes avec la Russie, il était absurde de qualifier cette dernière de « partenaire stratégique ». Quant au « partenariat de modernisation », ils estimaient qu'en l'état actuel des choses, le Kremlin ne pouvait être considéré comme un partenaire fiable. « C'est vers la société civile que doivent tendre nos efforts en faveur de la modernisation de la Russie[10]. » Les Verts sont également acquis à la Realpolitik. J. Fischer, qui fut ministre des Affaires étrangères et vice-chancelier au sein du gouvernement de coalition SPD-Verts entre 1998 et 2005, analyse l'annexion de la Crimée par la Russie et ses répercussions sur les affaires internationales de la manière suivante :

> « *Sous nos yeux se produit un renversement du système étatique postsoviétique en Europe de l'Est, dans le Caucase et en Asie centrale. Les intérêts des grandes puissances, la logique des zones d'influence, les jeux politiques hérités du XIX^e^ siècle menacent de se substituer aux principes d'autodétermination des peuples, d'inviolabilité des frontières, d'état de droit et de démocratie. Cette révolution aura de profondes répercussions sur l'Europe et sur ses relations avec la Russie. C'est elle qui, à l'avenir, décidera des règles qui présideront à la vie des États et des peuples sur le continent européen : s'agira-t-il des règles du XIX^e^ siècle, ou de celles du XXI^e^ siècle ? Ceux qui,*

[10] Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll* 17/199, Berlin, 19 octobre 2012, disponible sur : <dip21.bundestag.de/dip21/btp/17/17199.pdf>.

© Ifri

comme les Putin-Versteher [les fervents défenseurs de Poutine], pensent qu'ils peuvent s'adapter à cette évolution ne contribuent pas à la paix mais à l'escalade de la crise [pour la simple raison que] tout geste de bienveillance est interprété à Moscou comme un encouragement[11]*.* »

Les changements perception au sein du SPD

L'une des explications du consensus et de la cohésion qui règnent au sein de la grande coalition – et qui incite à croire que cette bonne entente est appelée à durer – réside dans l'évolution des points de vue au sein du SPD. Comme par le passé, il y a eu des débats internes à propos de l'*Ostpolitik*. Les membres du parti se demandaient si le *Wandel durch Annäherung* conceptualisé par Egon Bahr et appliqué par Willy Brandt avait joué un rôle majeur dans la chute de l'Union soviétique, et si l'expansion du commerce (*Wandel durch Handel*) pouvait véritablement faire évoluer la politique tant intérieure qu'extérieure de la Russie. Force est de constater que la croissance rapide du commerce germano-russe n'a nullement fait progresser la démocratie en Russie et n'a guère empêché V. Poutine de conduire une politique étrangère révisionniste. Des critiques externes au parti l'ont démontré de façon détaillée[12]. F.-

[11] J. Fischer, « Europa, bleibe hart! Wer jetzt Wladimir Putin nachgibt, dient nicht dem Frieden. Er ermutigt Russlands Präsident, den nächsten Schritt zu tun », *Süddeutsche Zeitung*, 29 mars 2014, p. 2 (les italiques à l'intérieur de la citation ont été ajoutés par l'auteur de la présente Note du Cerfa). Le mot « *Sanftheit* » a été traduit littéralement par « bienveillance » mais, étant donné le contexte, « apaisement » aurait tout aussi bien pu convenir.
En allemand, le verbe *verstehen* a deux acceptions. La première, littérale, signifie « comprendre quelque chose ». La seconde renvoie au fait de « faire preuve de compréhension envers quelque chose ». C'est ce deuxième sens qui s'applique aux formules *Russland-Versteher* ou *Putin-Versteher* : celles-ci sont employées pour désigner les personnes qui trouveront invariablement des excuses au président russe et useront d'arguments rationnels pour justifier les déclarations et les actions de Moscou.

[12] Concernant l'échec supposé de l'*Ostpolitik* passée et présente du SPD, voir par exemple J.C. Behrends, « Mythos Ostpolitik? „Wandel durch Annäherung" ist schon im Kalten Krieg ausgeblieben. Nun ist der Ansatz erneut gescheitert », *Ipg-journal.de*, 8 décembre 2014, disponible sur : <www.ipg-journal.de /kommentar/artikel/mythos-ostpolitik-698/> ; et H. Kundnani, « The Ostpolitik Illusion. Despite what Berlin Proclaims, Last Century's Strategies Are no Longer Relevant », *Dgap.org*, 17 octobre 2013, disponible sur : <ip-journal.dgap.org/en/ip-journal/topics/ostpolitik-illusion>. Pour une critique argumentée du *Handel-durch-*

© Ifri

W. Steinmeier a cependant réaffirmé la validité de l'*Ostpolitik* conduite par W. Brandt, déclarant qu'il se sentait « profondément déterminé à faire vivre son héritage », que « son importance ne [pouvait] être sous-estimée », que si l'Histoire « ne se [répétait] pas, nous pouv[i]ons toutefois essayer d'en tirer des enseignements », et que, dans le contexte actuel, « l'enracinement en Occident et l'ouverture à l'égard de la Russie [allaient] de pair »[13].

Il n'en reste pas moins que les illusions se sont dissipées. Aujourd'hui, des analyses plus réalistes se sont imposées. Le discours prononcé par le ministre des Affaires étrangères à Ekaterinbourg le 9 décembre 2014 en apporte la preuve. « Comme nous pouvons le constater », a-t-il expliqué aux étudiants de l'université de la ville, « la Russie estime aujourd'hui que ses intérêts politiques l'incitent à prendre ses distances (*Abgrenzung*) vis-à-vis de l'Europe. Ce qui est sûr, c'est que nous avons la nette impression que Moscou perçoit désormais l'UE moins comme un partenaire que comme un rival géopolitique. Dans le même temps, on redoute en Europe que la Russie cherche à jouer sur la scène internationale un rôle politique de moins en moins fondé sur le partenariat et de plus en plus axé sur la puissance militaire[14] ».

Wandel, voir F. Burkhardt, « Neopatrimonialisierung statt Modernisierung. Deutsche Russlandpolitik plus russischer oktat », *Osteuropa*, vol. 63, n° 8, 2013, p. 95-106.

[13] « Entspannung kommt nicht von selbst », entretien de F.-W. Steinmeier au *Spiegel*, *Bundesregierung.de*, 22 décembre 2014, disponible sur : <www.bundesregierung.de/Content/DE/Interview/2014/12/2014-12-22-steinmeier-spiegel.html>. L'idée que les principes de l'*Ostpolitik* conceptualisée et appliquée par E. Bahr et W. Brandt sont toujours applicables aujourd'hui est défendue par Felix Hett, « Nicht in den Dreck! Sozialdemokratische Ostpolitik hatte immerhin ein Ziel, eine Strategie und langen Atem: Daraus sollte man lernen », *Ipg-journal.de*, 12 décembre 2014, disponible sur : <www.ipg-journal.de/kommentar/artikel/nicht-in-den-dreck-709/>. F. Hett est chercheur à la fondation politique du SPD, la Friedrich-Ebert-Stiftung.

[14] « Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier an der Ural Federal University, Jekaterinburg: „Deutsche und Russen- Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft“ », Auswärtiges-amt.de, 9 décembre 2014, disponible sur : <www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/141209-BM_Jekaterinburg.html>.

© Ifri

Le consensus au sein du gouvernement

À quelques exceptions près, le gouvernement de coalition CDU/CSU-SPD et les Verts portent le même regard sur la politique intérieure et extérieure de la Russie. Ils estiment que le Kremlin, sous la direction de V. Poutine, est peu fiable et imprévisible[15], et ce pour plusieurs raisons :

- ce sont des facteurs endogènes qui déterminent la politique étrangère conduite par le Kremlin, notamment dans le « voisinage européen commun » ;

- il existe encore, au sein du système Poutine, des partisans de la coopération avec l'Occident, mais dans un avenir proche le président russe continuera de s'appuyer sur les ministères et agences qui représentent la force, à commencer par les services secrets (les *siloviki* dans la terminologie russe), le complexe militaro-industriel et d'autres « secteurs stratégiques » de l'économie ;

- l'expression « partenariat stratégique » n'est guère appropriée pour désigner les relations actuelles entre l'Allemagne et la Russie ou entre l'UE et la Russie. C'est au mieux une perspective lointaine[16] ;

- ce n'est pas le partenariat mais la compétition et les dissensions qui caractérisent la relation entre l'OTAN et l'UE d'un côté et la Russie de l'autre, dans leur voisinage européen commun ;

---

[15] Le New York Times a rapporté que la chancelière Merkel avait déclaré au président Obama, « lors d'une conversation téléphonique [le 2 mars], qu'après avoir parlé avec M. Poutine, elle n'était pas certaine qu'il soit en prise avec la réalité » (d'après des personnes ayant été informées du contenu de cette conversation). P. Baker, « Pressure Rising as Obama Works to Rein in Russia », Nytimes.com, 2 mars 2014, disponible sur : <www.nytimes.com/2014/03/03/world/europe/pressure-rising-as-obama-works-to-rein-in-russia.html?_r=0>.
Il semble cependant peu probable qu'il s'agisse là de la véritable opinion de la chancelière. Sans doute A. Merkel voulait-elle dire que le président Poutine a une « vision de la réalité » différente, c'est-à-dire des intérêts et des objectifs différents.

[16] Cependant, le site Internet du ministère allemand des Affaires étrangères continue d'employer une terminologie inappropriée (voir note 1).

© Ifri

- la concurrence et le conflit font partie intégrante de la vision du monde du Kremlin, qui raisonne en termes de « sphères d'influence[17] » ;

- la Russie ne cherche pas à régler les « conflits gelés » mais à les instrumentaliser pour empêcher les pays concernés d'emprunter la « voie européenne ». D'ailleurs, il est tout à fait possible que l'un des objectifs que poursuit la Russie en soutenant les séparatistes d'Ukraine de l'Est soit d'y faire naître un nouveau conflit de ce type ;

- l'approche axée sur la primauté des intérêts russes doit être repensée. Le gouvernement fédéral estime que l'Ukraine et les autres pays du Partenariat oriental de l'UE devraient également être pris en considération et recevoir un appui politique et économique plus important, même si la Russie s'y oppose ;

- la Russie de V. Poutine, à la différence de l'Union soviétique de Leonid Brejnev, Iouri Andropov et Konstantin Tchernenko, ne souhaite pas maintenir le *statu quo* ; c'est une puissance révisionniste. Il serait peu judicieux de jouer la carte de l'apaisement face au pouvoir russe actuel[18].

---

[17] Ainsi, dans son discours au Lowy Institute for International Policy de Sydney après le sommet du G20 à Brisbane, A. Merkel a prévenu qu'« il ne faudrait pas que la logique des sphères d'influence, qui piétine le droit international, devienne prééminente » (« Rede von Bundeskanzlerin Merkel am Lowy Institut für Internationale Politik am 17. November 2014 », *Bundesregierung.de*, 17 novembre 2014, disponible sur : <www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2014/11/2014-11-17-merkel-lowy-institut.html>).

[18] Sans que Poutine soit explicitement assimilé à Hitler, la « leçon des accords de Munich de 1938 » apparaît comme l'un des points de référence. Le ministre des Finances Wolfgang Schäuble a néanmoins *explicitement* comparé l'annexion de la Crimée par la Russie à la prise par Hitler des Sudètes en 1938 : « Nous avons déjà vu tout cela dans le passé. Hitler a appliqué ce type de méthode dans les Sudètes et ailleurs », a-t-il déclaré lors d'une discussion avec des lycéens le 31 mars 2014 (« Schäuble vergleicht Putin mit Hitler », *Zeit.de*, 31 mars 2014, disponible sur : <www.zeit.de/politik/ausland/2014-03/hitler-putin-schaeuble-ukraine-krim>). Dans le discours qu'elle a prononcé à Sydney, A. Merkel a affirmé qu'il était nécessaire de s'opposer à une puissance révisionniste avant que celle-ci ne formule d'autres exigences : ce qui est en jeu dans la crise actuelle, a-t-elle suggéré, ne se limite pas

© Ifri

Le rôle du commerce et de l'industrie allemands

On entend souvent dire que l'Allemagne est dépendante du gaz russe ; qu'elle possède en Russie des intérêts économiques et financiers vitaux ; que des centaines de milliers d'emplois sont en jeu ; que l'industrie et le commerce allemands, représentés par l'*Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft*, jouent un rôle déterminant dans la politique russe de Berlin ; et que, pour toutes ces raisons, les milieux d'affaires souhaitent que les sanctions soient levées.

De fait, avant même l'annexion formelle de la Crimée, l'*Ost-Ausschuss* expliquait que les sanctions économiques étaient par essence peu judicieuses et contre-productives, et que la politique ne devrait pas interférer avec le commerce, arguant que plus de 6 000 entreprises allemandes avaient des filiales en Russie et que quelque 350 000 emplois étaient en jeu[19]. D'autres adversaires des sanctions ont affirmé qu'en adoptant ces mesures, le gouvernement cédait docilement à la pression des États-Unis, dont les intérêts commerciaux et économiques en Russie sont bien inférieurs à ceux de l'Allemagne. Plus récemment, lorsque les sanctions économiques, conjuguées à la chute spectaculaire du cours du pétrole, à une fuite massive des capitaux et à la dépréciation du rouble, ont menacé de plonger l'économie russe dans la récession, certains détracteurs de la politique russe de Berlin ont mis en garde le gouvernement fédéral contre les lourdes conséquences qu'engendrerait la « déstabilisation », voire l'« effondrement » de la Russie[20].

---

aux revendications inacceptables de la Russie concernant l'Ukraine ; Moscou a également des vues sur « la Moldavie et la Géorgie. Si les choses continuent ainsi, on peut se poser les questions suivantes : quid de la Serbie ? *Quid* des Balkans occidentaux ? » (« Rede von Bundeskanzlerin Merkel am Lowy Institut für Internationale Politik am 17. November 2014 »,*op. cit.* [17]).

[19] En guise d'exemple de ce type d'argumentation, voir l'entretien accordé par Eckhard Cordes, président de l'*Ost-Ausschuss*, au journal allemand *Handelsblatt*, « Wirtschaftliche Folgen im Krim-Konflikt bereits spürbar », *T-online.de*, 1er janvier 2014, disponible sur : <www.t-online.de/wirtschaft/id_68605402/wirtschaftliche-folgen-im-krim-konflikt-schon-spuerbar.html>.

[20] Matthias Platzeck, ancien ministre-président du Land de Brandebourg et actuel président du Deutsch-Russische Forum, a notamment déclaré qu'il ne faudrait pas oublier que la Russie est la « deuxième puissance nucléaire mondiale » et que si ce pays devenait « politiquement instable […] et si les sanctions économiques entraînaient des troubles sociaux et la chute du gouvernement, nul ne sait qui

© Ifri

Il n'en reste pas moins qu'il serait erroné de penser que les milieux d'affaires allemands sont largement partisans de la primauté de l'économie sur la politique et catégoriquement opposés aux sanctions. L'*Ost-Ausschuss*, la Fédération allemande de l'industrie (*Bund der Deutschen Industrie*, BDI) et l'*Osteuropaverein der Deutschen Wirtschaft* ont des points de vue très différents sur cette question[21]. Ainsi, le directeur général de la BDI, Markus Kerber, s'est exprimé sans ambiguïté : « Les entrepreneurs allemands font ce qu'ils peuvent pour convaincre la Russie qu'elle ne peut protéger de façon durable ses intérêts légitimes sur le plan économique et en matière de sécurité qu'à la condition de s'asseoir à la table des négociations. […] *Nous adhérons au principe de la primauté de la politique*[22]. » De même, Markus Felsner, président de l'*Osteuropaverein*, qui représente environ 300 entreprises ayant des intérêts en Russie et en Eurasie, a tenu les propos suivants : « Bien sûr, certains se plaignent. Mais *la majeure partie des entreprises soutiennent les sanctions*. Nos entrepreneurs n'ont pas besoin d'une proximité particulière avec le Kremlin, mais d'un cadre légal fiable pour les investissements ; or, de ce point de vue, la Russie s'est

---

mettrait la main sur les armes nucléaires » (« Matthias Platzeck: „Auch der Westen hat nicht alles richtig gemacht“ », *Handelsblatt*, 24 octobre 2014, p. 6-7).

[21] L'Osteuropaverein der Deutschen Wirtschaft (que l'on peut traduire par « Association allemande de l'industrie et du commerce pour l'Europe de l'Est ») représente, comme l'Ost-Ausschuss, l'industrie et le commerce allemands non seulement en « Europe de l'Est » (voir la note 5), mais aussi, d'après son site Internet, dans « les 29 pays d'Europe centrale et orientale, d'Europe du Sud-Est, du Caucase du Sud et d'Asie centrale ». Elle affirme en outre posséder plus de membres que l'Ost-Ausschuss. Voir son site : <www.osteuropaverein.org/ueber-uns/unser-auftrag/>.

[22] « „Gesprächskanäle müssen offen bleiben“: Der BDI-Hauptgeschäftsführer Markus Kerber setzt im Umgang mit Russland auf Deeskalation », *Handelsblatt*, 20 mai 2014, p. 16 (les italiques à l'intérieur de la citation ont été ajoutés par l'auteur de la présente Note du Cerfa). Dans la même veine, Ulrich Grillo, président de la BDI, a déclaré dès le 14 mars 2014 qu'il soutenait « pleinement » la chancelière dans la crise ukrainienne. « Des sanctions auraient sans doute un impact sur nos relations avec la Russie », a-t-il déclaré. « Mais, pour moi, le droit international importe plus que tout le reste » (« Russia Sanctions Could Put Germany Inc. on the Front Lines of Trade War », *Businesweek.com*, 18 mars 2014, disponible sur : <www.businessweek.com/articles/2014-03-18/russia-sanctions-could-put-germany-inc-dot-on-the-front-lines-of-a-trade-war>).

© Ifri

engagée dans la mauvaise voie depuis maintenant un certain temps[23]. »

Si les sanctions décidées par le gouvernement bénéficient (malgré quelques protestations) d'un vaste soutien, c'est en partie parce que la Russie n'absorbe qu'une faible part des exportations allemandes. Elle ne compte même pas parmi les dix premiers pays destinataires des marchandises allemandes. En 2013, elle occupait la 11e place de ce classement et devrait même reculer, en 2014, à la 13e place[24]. En outre, la contraction des échanges commerciaux entre les deux pays ne doit pas être imputée exclusivement aux sanctions : elle s'explique également par le ralentissement général de l'économie russe, qui avait commencé avant le début du conflit autour de l'Ukraine. Dès 2013, les exportations allemandes vers la Russie avaient baissé de 5,2 % par rapport à l'année précédente, et totalisaient environ 36 milliards d'euros. Les échanges se sont encore réduits par la suite sous l'effet cumulé de l'impact des sanctions et de la dépréciation du rouble. L'*Ost-Ausschuss* estime qu'en 2014 le volume des exportations aura été de 20 % inférieur à son niveau de

---

[23] « Für die Wirtschaft ist Polen wichtiger als Russland », *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 26 octobre 2014, p. 6 (les italiques à l'intérieur de la citation ont été ajoutés par l'auteur de la présente Note du Cerfa).

[24] Statistisches Bundesamt, « Data for 2013 », *Destatis.de*, 29 octobre 2014, disponible sur : <www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomyEnvironment/ForeignTrade/TradingPartners/Tables/OrderRankGermanyTradingPartners.pdf?__blob=publicationFile>. En 2013, c'est la France qui arrivait en tête des pays destinataires des exportations allemandes. Ayant acheté pour près de 100 milliards d'euros de marchandises à l'Allemagne, elle représentait 9,1 % du total des exportations allemandes, suivie des États-Unis (8,2 %), du Royaume-Uni (8,2 %), des Pays-Bas (6,4 %), de la Chine (6,1 %), de l'Autriche (5,1 %), de l'Italie (4,8 %), de la Suisse (4,3 %), de la Pologne (3,8 %) et de la Belgique (3,9 %). La Russie, destinataire de seulement 35,8 milliards d'euros d'exportations allemandes (3,2 %), n'arrivait qu'en 11e position. Source : Statistisches Bundesamt, « Données pour 2013 », *Destatis.de*, 29 octobre 2014, disponible sur : <www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomyEnvironment/ForeignTrade/TradingPartners/Tables/OrderRankGermanyTradingPartners.pdf?__blob=publicationFile>. Ce recul des échanges avec la Russie est encore plus criant si l'on considère la part des exportations allemandes par habitant et par pays : alors que la République tchèque a importé pour 2 916 euros par personne de marchandises allemandes, et la Pologne pour 1 135 euros par personne, ce ratio ne s'est élevé qu'à 241 euros pour la Russie. Source : Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft, données pour 2011, à consulter sur : <www.ost-ausschuss.de/rekordergebnis-f-r-exporte-nach-osteuropa>. Les estimations pour l'année 2014 sont tirées du communiqué de presse publié par Destatis le 18 novembre 2014, et disponible sur : <www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/11/PD14_407_p001pdf.pdf?__blob=publicationFile>.

© Ifri

2013. Les pertes enregistrées par les milieux d'affaires en Russie se sont élevées à 7 milliards d'euros, mettant en danger entre 50 000 et 60 000 emplois[25].

À ce jour, les sanctions économiques visant la Russie ont mis en difficulté les exportateurs allemands, mais ces derniers semblent capables de résister. Certains ont été en mesure de compenser les pertes potentielles. Le secteur le plus touché est celui de la construction mécanique, composé majoritairement d'entreprises de taille moyenne (*mittelständische*). En octobre 2014, les représentants de cette branche de l'industrie estimaient que le niveau de leurs exportations vers la Russie risquait, d'ici la fin de l'année, d'enregistrer une baisse de 35 % par rapport à l'année précédente[26].

Plus grave encore que ce manque à gagner serait la survenue de coupures d'approvisionnement en gaz russe. En 2013, la Russie était le premier fournisseur de gaz de l'Allemagne (39 %), devant la Norvège (29 %) et les Pays-Bas (26 %). À court terme, aucune solution de substitution suffisante n'est possible. Toutefois, l'économie russe étant très dépendante des exportations de combustibles, il ne serait guère dans l'intérêt du Kremlin d'interrompre les livraisons de gaz. Une telle décision serait quasiment suicidaire, et le gouvernement allemand en a parfaitement conscience. Dès lors, l'hypothèse selon laquelle la dépendance de l'Allemagne envers le gaz russe pèserait lourdement sur la politique de Berlin à l'égard de Moscou semble peu recevable.

En ce qui concerne les investissements directs étrangers (IDE), le constat est le même que pour le commerce. Les IDE en Russie proviennent, par ordre décroissant, de Chypre, des Pays-Bas, du Luxembourg, de Chine, du Royaume-Uni et seulement ensuite d'Allemagne. Le volume cumulé des IDE allemands en Russie sur l'année 2014 était estimé à environ 20 milliards d'euros – un niveau bien faible en comparaison du montant des IDE effectués dans les États d'Europe centrale et orientale, pourtant bien plus petits que la

[25] « Starker Rückgang von Exporten nach Russland », *Handelsblatt.com*, 8 janvier 2015, disponible sur : <www.handelsblatt.com/politik/international/westliche-sanktionen-starker-rueckgang-von-exporten-nach-russland/11203800.html>.

[26] « Ukraine-Konflikt: Deutsche Exporte nach Russland brechen ein », *Tagesspiegel.de*, 29 octobre 2014, disponible sur : <www.tagesspiegel.de/wirtschaft/ukraine-konflikt-deutsche-exporte-nach-russland-brechen-ein/10905612.html>.

© Ifri

Russie[27]. Quant aux transferts nets de capitaux allemands en Russie, ils ont été négatifs en 2013 (- 113,47 millions d'euros). À titre de comparaison, cette même année, les transferts nets de capitaux allemands se sont élevés à 3,2 milliards d'euros en République tchèque et à 2,1 milliards d'euros en Pologne[28].

L'opinion publique et l'influence des « Russland-Versteher »

Les partis politiques (ou certaines de leurs franges), les forces et les individus qui disent soutenir et « comprendre » la Russie et la politique menée par le Kremlin sont extrêmement hétérogènes. Ces « prorusses » tiennent l'UE et l'OTAN partiellement ou totalement responsables du conflit en Ukraine et dénoncent les sanctions prononcées à l'encontre de la Russie, qu'elles jugent malavisées ou « contre-productives ». On les retrouve partout sur la scène politique allemande, de l'extrême droite à l'extrême gauche[29]. Ce groupe hétéroclite réunit d'anciens chanceliers allemands, des ministres appartenant aux trois partis qui ont été ou sont encore représentés au gouvernement, mais aussi ceux que l'on appelle les *Wutbürge*r, c'est-à-dire des citoyens que tout ou presque exaspère (*wütend*)[30]. Les

[27] « Russische Föderation », *Ost-ausschuss.de*, 2014, disponible sur : <www.ost-ausschuss.de/russische-f-deration>.

[28] Commerce et industrie de l'Allemagne, données pour la République tchèque, à consulter sur : <www.gtai.de/GTAI/Content/DE/Trade/Fachdaten/MKT/2008/06/mkt20080612193401_159030.pdf> ; et pour la Pologne (chiffres de 2012), sur : <www.gtai.de/GTAI/Content/DE/Trade/Fachdaten/MKT/2008/06/mkt20080612193403_159160.pdf>.

[29] Preuve de cette diversité, la conférence intitulée « Faire la paix avec la Russie » organisée le 22 novembre 2014 a rassemblé E. Bahr, principal architecte de l'*Ostpolitik* sous W. Brandt ; Vladimir Iakounine, président de la compagnie russe des chemins de fer et proche de V. Poutine – l'un des rares membres du premier cercle du président russe à ne pas avoir été frappé d'une interdiction de voyager en Occident dans le cadre des sanctions – ; plusieurs membres du parti antieuropéen Alternative für Deutschland (AfD) ; et deux cadres supérieurs de la formation d'extrême droite (parfois qualifiée de néo-nazie) Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD). Voir P. Dausend et M. Thumann, « Was würde Willy Brandt tun? », *Die Zeit*, 27 novembre 2014, p. 3.

[30] On retrouve dans ce groupe l'ancien président Roman Herzog (CDU) ; les anciens chanceliers Helmut Kohl (CDU), Helmut Schmidt et Gerhard Schröder (SPD) ; les anciens ministres Volker Rühe (CDU), Egon Bahr (SPD) et Hans-Dietrich Genscher (FDP) ; le premier et dernier premier ministre non communiste de RDA Lothar de Maizière (CDU) ; le conseiller diplomatique de H. Kohl, Horst Teltschik ; ou encore l'ancien ministre-président du Land de Brandebourg Matthias Platzeck.

© Ifri

raisons de leur opposition aux sanctions sont donc extrêmement variées. Chez certains, les prises de position apparemment « prorusses » sont moins le signe d'un soutien réel à la Russie que le prolongement de réflexes antiaméricains. Enfin, sans grande surprise, le degré d'hostilité manifesté à l'égard de la politique russe du gouvernement est très variable : certains la critiquent avec mesure, d'autres la vouent aux gémonies[31].

Quelles que soient les motivations précises des diverses composantes de ce groupe d'opposition, deux observations s'imposent. Tout d'abord, ce groupe n'est pas représentatif de la majorité de l'opinion publique. Ensuite, ses vues sont en contradiction avec les analyses de l'écrasante majorité des experts de la Russie qui exercent dans les universités et instituts de recherche allemands ; des correspondants des principaux médias allemands qui sont basés à Moscou ; des fondations politiques allemandes qui travaillent en Russie ; d'*Osteuropa* (le seul journal spécialisé dans les affaires de la Russie, de l'Europe de l'Est et du Sud-Est, et du Caucase) ; ou encore du bureau russe du ministère des Affaires étrangères[32].

Au sein de l'opinion publique allemande, l'image de la Russie s'est fortement détériorée au fil du temps, comme le montrent les chiffres présentés ci-dessous. En novembre 2009, alors que D. Medvedev siégeait au Kremlin et parlait de « moderniser » la Russie en coopération avec l'Occident, près de 40 % des personnes interrogées considéraient la Russie comme un pays « digne de confiance ». Depuis, cette confiance dans la fiabilité de Moscou n'a cessé de décroître, au point que seuls 14 % des sondés la partageaient encore en mai 2014. Fait significatif : tandis que la popularité de la Russie auprès de l'opinion allemande s'effondrait,

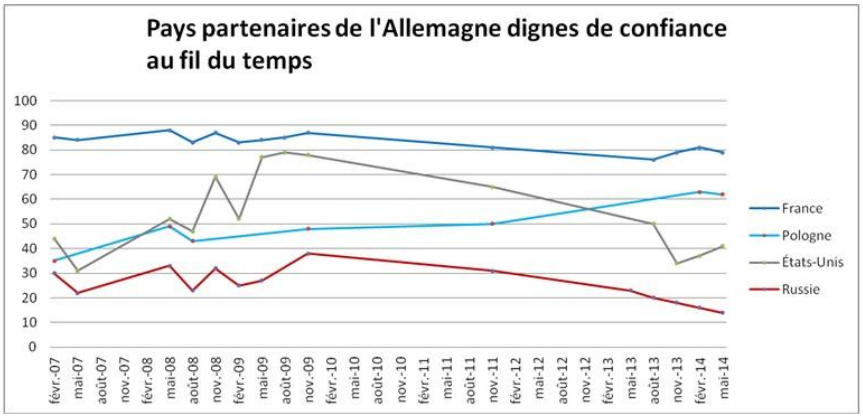
---

[31] Pour une critique constructive de la politique russe du gouvernement et de sa réaction face à la crise ukrainienne, voir l'Appel (*Aufruf*) signé par soixante personnalités issues des milieux politiques, économiques, artistiques et médiatiques allemands sous le titre évocateur « Wieder Krieg in Europa? Nicht in unserem Namen » (« Encore la guerre en Europe ? Pas en notre nom ! »), *Zeit.de*, 5 décembre 2014, disponible sur : <www.zeit.de/politik/2014-12/aufruf-russland-dialog>.

[32] Des informations confidentielles auxquelles nous avons pu avoir accès permettent d'établir une distinction entre les opinions plus « dures » des experts de la Russie travaillant au ministère des Affaires étrangères et l'approche du ministre lui-même, plus conciliante, plus favorable au compromis et au retour à la normale. Pour une critique cinglante (et méritée) des experts autoproclamés de la Russie et de l'Europe de l'Est, voir A. Veronika Wendland, « „Experten" in der Ukraine-Krise: Eine Polemik », *Osteuropa*, vol. 64, n° 9-10, 2014, p. 95-116.

© Ifri

celle de la Pologne connaissait une trajectoire inverse, passant de 38 % de votes favorables en février 2007 à 62 % en mai 2014[33].



Question : Je vous cite maintenant quelques pays et vous me direz s.v.p. s'ils peuvent être considérés par l'Allemagne comme des partenaires dignes de confiance.
Population retenue : l'électorat allemand (en pourcentage)
Données manquantes ne permettant pas d'arriver à un total de 100% : « On ne peut pas leur faire confiance »/ « Je ne sais pas »/Absence de réponse
Source : Infratest, ARD DeutschlandTREND: mai 2014, http://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend2238.pdf.

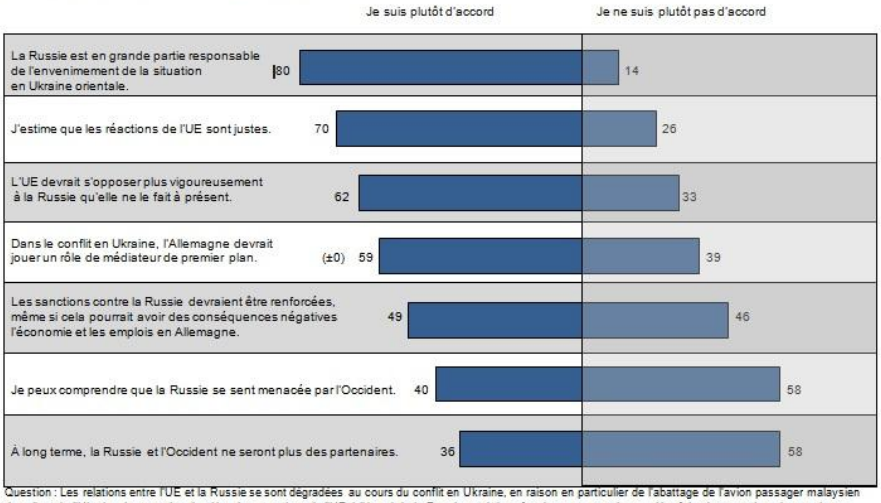
L'hypothèse selon laquelle l'opinion publique allemande serait largement « prorusse » est contredite par de nombreux sondages. Ainsi, une large majorité d'Allemands (80 %) pensent que Moscou est le premier responsable de l'escalade de la crise en Ukraine ; 70 % considèrent que la réaction de l'UE face à la politique russe est appropriée, et 62 % estiment qu'elle devrait être plus vigoureuse encore. Près de la moitié des sondés sont favorables à un durcissement des sanctions économiques, en dépit des conséquences négatives qu'une telle mesure engendrerait pour l'économie et l'emploi en Allemagne, et 58 % déclarent ne pas comprendre pourquoi la Russie se sentirait menacée[34].

[33] « ARD-DeutschlandTREND », enquête réalisée par Infratest en mai 2014 pour la chaîne de télévision allemande Das Erste, disponible sur : <www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend2238.pdf>. Les chiffres sont exprimés en pourcentage. Les points de pourcentage manquants correspondent aux réponses « Ne sait pas » et aux absences de réponse.

[34] Enquête réalisée par Infratest en août 2014, *Infratest-dipmap.de*, août 2014, disponible sur : <www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2014/august/>. D'après l'enquête réalisée par Infratest le mois suivant (disponible sur : <www.infratest-dimap.de/uploads/media/dt1409_bericht.pdf>), 82 % des personnes interrogées qualifiaient les actions de la Russie en Ukraine de « menaçantes », et 61 % (soit 1 % de moins par rapport au sondage d'août) estimaient que l'UE devait se montrer plus ferme à l'égard de la Russie.

© Ifri

Conflit en Ukraine – Le rôle de l'Allemagne et de l'UE



Question : Les relations entre l'UE et la Russie se sont dégradées au cours du conflit en Ukraine, en raison en particulier de l'abattage de l'avion passager malaysien dans l'est de l'Ukraine. La semaine dernière, les sanctions de l'UE à l'égard de la Russie ont été renforcées – et, pour la première fois, des sanctions économiques ont été décidées. Je vais vous citer quelques affirmations concernant les relations entre l'UE et la Russie et vous me direz s.v.p. si vous êtes plutôt d'accord ou pas avec celles-ci.
Population retenue: l'électorat allemand (en pourcentage)
Données manquantes ne permettant pas d'arriver à un total de 100% : « Je ne sais pas. » / Absence de réponse
Source : Infratest, ARD DeutschlandTREND: mai 2014, http://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend2238.pdf.

© Ifri

La double tendance de la politique du gouvernement

Entre changement…

La politique de l'actuel gouvernement allemand vis-à-vis de la Russie a été remarquablement ferme et cohérente depuis la formation de la coalition le 17 décembre 2013. Cette constance contraste avec l'attitude adoptée lors des crises précédentes : après la guerre de Géorgie en août 2008, l'Allemagne avait rapidement opté pour un retour à la normale dans ses relations avec Moscou.

Cette fermeté nouvelle a été particulièrement manifeste dans l'affaire des sanctions économiques. Les faits ont donné tort à ceux qui avaient annoncé que Berlin se montrerait hostile aux sanctions et, le cas échéant, ne céderait qu'à contrecœur aux pressions de Washington. De même, comme nous l'avons vu plus haut, l'hypothèse selon laquelle les milieux des affaires allemands exerceraient une pression maximale sur le gouvernement pour l'inciter à renoncer à l'application des sanctions s'est révélée erronée. En réalité, il y a bien plus de tensions entre l'Allemagne et ses partenaires de l'UE – qu'il a fallu persuader d'adopter et de maintenir une position commune sur la Russie – qu'en Allemagne même[35].

A. Merkel a exprimé la position du gouvernement allemand avec clarté et sans la moindre ambiguïté : les sanctions ne seront levées qu'« une fois que les accords de Minsk [du 5 septembre 2014] auront été appliqués dans leur intégralité[36] ». Par cette déclaration, la

[35] Le premier vice-premier ministre russe Igor Chouvalov a déclaré à juste titre, le 10 avril 2014, lors d'une conférence d'affaires à Berlin, que l'Allemagne avait été le plus ardent défenseur de l'adoption des sanctions. Cité dans A. Rinke, « Wie Putin Berlin verlor », *Internationale Politik*, mai-juin 2014, p. 33-45.

[36] Propos tenus après la visite du premier ministre ukrainien Arseni Iatseniouk à Berlin le 8 janvier 2015 (« Merkel bremst bei Aufhebung der Russland-Sanktionen », *Handelsblatt.com*, 8 janvier 2015, disponible sur : <www.handelsblatt.com/politik/international/krise-in-der-ukraine-merkel-bremst-bei-aufhebung-der-russland-sanktionen/11203474.html>).

© Ifri

chancelière affiche son refus d'une levée progressive des sanctions en échange de la mise en œuvre de certaines dispositions des accords de Minsk, qui en comptent 12 au total, et dont l'objectif est d'obtenir la désescalade du conflit en Ukraine orientale. Les accords relatifs à l'établissement d'une ligne de démarcation entre les séparatistes et les forces armées ukrainiennes ou à la supervision de la frontière russo-ukrainienne ne doivent pas être considérés isolément, a-t-elle affirmé[37]. En outre, A. Merkel a établi une distinction entre, d'une part, les sanctions économiques (plus sévères) adoptées en juillet 2014 en réaction au conflit en Ukraine de l'Est et, d'autre part, les restrictions de visa et le gel des avoirs visant certains responsables russes. Ces deux mesures, qui avaient été promulguées en mars 2014 à la suite de l'annexion de la Crimée par la Russie, ne pouvaient en aucun cas, selon la chancelière, être levées avant mars 2015, date à laquelle il sera décidé de leur suspension ou de leur prolongation après un an d'application.

Autre signe de changement : le gouvernement allemand mène sa politique russe et gère la crise actuelle en étroite collaboration avec la Pologne. À l'époque du chancelier Schröder (1998-2005), la chancellerie et le ministère des Affaires étrangères s'irritaient de voir la Pologne (et les États baltes) insister sur l'adoption d'une ligne plus dure envers Moscou. A. Merkel a changé d'approche, et ce avant même le début de la crise ukrainienne. De l'avis général, ses rapports avec le premier ministre polonais Donald Tusk étaient excellents, de même que ceux du chef de la diplomatie F.-W. Steinmeier avec son homologue Radosław Sikorski. En témoigne la médiation effectuée en février 2014 à Kiev par les ministres des Affaires étrangères du Triangle de Weimar (F.-W. Steinmeier, R. Sikorski et le Français Laurent Fabius) entre les représentants du régime de Viktor Ianoukovitch et ceux du mouvement Maïdan, qui permit d'aboutir à l'accord du 21 février 2014 sur l'arrêt des violences, la réforme constitutionnelle et l'organisation d'élections présidentielles anticipées.

[37] Certains gouvernements de l'UE, de même que certains leaders du SPD, y compris peut-être F.-W. Steinmeier, ont préconisé une telle approche graduelle. Par exemple, Gernot Erler (SPD), le représentant spécial du gouvernement allemand pour la Russie (*Russland-Beauftragter*), a déclaré dans une interview à Reuters : « Si de réels progrès étaient constatés au niveau de la mise en œuvre des douze dispositions [des accords de Minsk], alors il conviendrait d'envisager un allègement des sanctions » (*ibid*.).

© Ifri

Par la suite, l'Allemagne et la France semblèrent vouloir exclure la Pologne du processus de règlement de la crise ukrainienne : les discussions menées dans ce que l'on a appelé le « format Normandie » rassemblaient en effet les négociateurs français, russes et ukrainiens[38]. Précisons toutefois que si la Pologne avait été invitée, V. Poutine aurait très probablement refusé de s'asseoir à la table des négociations, car il se serait retrouvé non plus face à deux mais à trois pays membres de l'OTAN et de l'UE (plus l'Ukraine). Étant donné la position ferme adoptée par le gouvernement allemand et l'étroite coordination bilatérale entre Berlin et Varsovie, il semble peu probable que la Pologne ait été volontairement « exclue »[39]. Ajoutons que les relations d'A. Merkel et F.-W. Steinmeier avec Ewa Kopacz, la nouvelle chef du gouvernement polonais, et Grzegorz Schetyna, son ministre des Affaires étrangères, s'annoncent tout aussi positives que celles qu'ils entretenaient avec leurs prédécesseurs.

La fermeté du gouvernement allemand vis-à-vis de Moscou se manifeste également dans le domaine de la politique énergétique. Peu après l'annexion de la Crimée par la Russie, A. Merkel a en effet déclaré avec autorité que l'Allemagne allait redéfinir entièrement sa politique énergétique[40]. Même si le pays est nettement moins

---

[38] Ce format trouve son origine dans une rencontre des présidents des quatre pays en Normandie lors de la commémoration du Débarquement allié du 6 juin 1944. D'autres réunions au plus haut niveau se sont tenues à Milan à l'occasion du sommet Asie-Europe (ASEM) le 17 octobre 2014 ; au niveau des chefs de gouvernement le 5 janvier 2015 à Berlin ; et au niveau des ministres des Affaires étrangères le 12 janvier 2015, également à Berlin. L'inquiétude quant à une possible exclusion de la Pologne a été exprimée, par exemple, par Piotr Buras (voir « Has Germany Sidelined Poland in Ukraine Crisis Negotiations? », European Council of Foreign Relations (ECFR), *ECFR.eu*, 27 août 2014, disponible sur : <www.ecfr.eu/article/commentary_has_germany_sidelined_poland_in_ukraine_crisis_negotiations301>).

[39] D'après des officiels du ministère allemand des Affaires étrangères, la rencontre, en Normandie, entre V. Poutine, P. Porochenko, A. Merkel et F. Hollande était une réunion *ad hoc.* Lors de cette commémoration, la Pologne n'était pas représentée par le premier ministre Donald Tusk mais par Ewa Kopacz, qui était alors présidente du parlement polonais. Outre le fait que si la Pologne avait été conviée à cette réunion, la Russie aurait probablement refusé d'y prendre part car elle se serait alors trouvée face à trois États de l'UE et de l'OTAN en plus de l'Ukraine, le Royaume-Uni et d'autres membres de l'UE auraient peut-être aussi demandé à être représentés.

[40] « Wegen Krim-Krise: Merkel will weniger Energie-Abhängigkeit von Russland », *T-online.de*, 27 mars 2014, disponible sur : <www.t-online.de/wirtschaft/energie/id_68716082/wegen-krim-krise-merkel-will-weniger-energie-abhaengigkeit-von-russland.html>.

© Ifri

dépendant du pétrole et du gaz russes que d'autres membres de l'UE, la chancelière a insisté sur la nécessité de réduire la dépendance globale de l'UE à l'égard de la Russie. Reconnaissant que « les infrastructures dont [l'UE aura] besoin [pour atteindre cet objectif] restent à édifier », elle a toutefois estimé qu'il était indispensable d'élaborer une nouvelle « orientation de long terme ». Pour ce qui est du court et du moyen terme, le gouvernement allemand et l'ancien commissaire européen à l'Énergie Günther Oettinger soutiennent résolument le troisième paquet énergie de l'UE, qui prévoit le « découplage » du transport et de la production de gaz, de manière à achever la libéralisation du secteur de l'énergie en Europe. Cette disposition vient contrecarrer le plan ambitieux et fort coûteux de Gazprom qui, après la construction réussie du *Nord Stream* (quatre pipelines traversant la mer Baltique), entendait lancer celle du *South Stream* à travers la mer Noire et les Balkans, jusqu'à l'Autriche[41].

Dans le cadre de la crise ukrainienne, l'attitude de l'Allemagne envers la Russie allie deux tendances : le maintien d'une position ferme d'une part, et l'ouverture de négociations de l'autre[42]. Loin de se raréfier, les discussions au plus haut niveau entre officiels russes et allemands se sont intensifiées. Ainsi, entre l'annexion de la Crimée par la Russie en mars 2014 et le sommet du G20 à Brisbane au mois de novembre de la même année, A. Merkel a eu une quarantaine d'entretiens téléphoniques avec V. Poutine. La chancelière allemande et le président russe se sont également entretenus en tête-à-tête en Normandie, à Milan et à Brisbane – où leur entrevue a duré pas moins de quatre heures et s'est même prolongée en compagnie du président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker. F.-W. Steinmeier et Sergueï Lavrov se sont également rencontrés à de nombreuses reprises. Le ministre allemand des Affaires étrangères

[41] Début novembre 2014, V. Poutine et le président de Gazprom Alexeï Miller ont fait savoir que, du fait de l'adhésion de la Bulgarie au principe de la séparation de la production et du transport du gaz, le projet South Stream allait être abandonné. A. Miller a déclaré sans ambiguïté : « Le projet est terminé. C'est fini. » (Voir « „Das war's“: Putin stoppt South Stream », *Euractiv.de*, 2 décembre 2014, disponible sur : <www.euractiv.de/sections/eu-aussenpolitik/das-wars-putin-stoppt-southstream-310483?utm_source=EurActiv.de+Newsletter&utm_campaign=45ccbedf4d-newsletter_t%C3%A4gliche_news_aus_europa&utm_medium=email&utm_term=0_d18370266e-45ccbedf4d-56858477>).

[42] Le terme « dialogue » est volontairement évité ici puisque, de toute évidence, les échanges bilatéraux ont jusqu'à présent surtout consisté en une suite de monologues.

© Ifri

s'est rendu à Moscou en février et en novembre 2014. Lors de cette dernière visite, il a eu un entretien avec V. Poutine.

L'engagement considérable du gouvernement allemand dans le dossier ukrainien tient à plusieurs facteurs. Premièrement, l'Allemagne, longtemps perçue par le Kremlin et par l'opinion publique russe comme une nation amie de la Russie, a nettement plus de chance que la Pologne, de toute façon considérée comme « inamicale », de réussir à convaincre V. Poutine de la détermination des Occidentaux. Deuxièmement, par son engagement, Berlin apporte la preuve que cette crise préoccupe profondément les Européens, et invalide par là même l'affirmation russe selon laquelle les États-Unis tireraient les ficelles. Troisièmement, le gouvernement fédéral coupe ainsi l'herbe sous le pied des *Putin-Versteher* en démontrant qu'il fait tout son possible pour parvenir à une solution pacifique.

Le rôle important, si ce n'est central, joué par l'Allemagne dans les relations de l'UE avec la Russie dans le contexte de la crise ukrainienne vient en quelque sorte confirmer les propos tenus par le président Joachim Gauck, le ministre des Affaires étrangères Steinmeier et sa collègue de la Défense Ursula von der Leyen lors de la 50e Conférence sur la sécurité organisée à Munich début février 2014 : à cette occasion, les trois dignitaires avaient déclaré que l'Allemagne devait se montrer plus active et assumer davantage de responsabilités dans les affaires internationales[43]. Ce changement d'attitude rencontre cependant certaines limites, en particulier sur les questions de sécurité et de défense posées par la crise ukrainienne.

… et maintien d'une certaine continuité

En juin 2014, le président Gauck a développé le propos qu'il avait tenu à la Conférence sur la sécurité de Munich et abordé un aspect qui n'avait alors pas été évoqué : l'emploi de la force. Ce serait une erreur, a-t-il déclaré, « d'exclure *a priori* le recours en dernier ressort à l'outil militaire ». Au cours des années précédentes, « la retenue des Allemands était justifiable », mais l'Allemagne a abandonné les velléités de puissance qui avaient caractérisé son comportement

[43] Voir les discours de J. Gauck, F.-W. Steinmeier et U. von der Leyen à la 50e Conférence sur la sécurité qui s'est tenue à Munich du 31 janvier au 2 février 2014, disponibles sur : <www.securityconference.de/en/activities/munich-security-conference/msc-2014/reden/>.

© Ifri

dans les siècles passés pour se placer résolument du côté de la démocratie et des droits de l'homme. Or, dans ce combat, « il est parfois nécessaire de prendre les armes […]. De même [qu'à l'intérieur du pays] nous avons des policiers et pas seulement des juges et des enseignants, [dans les affaires internationales] aussi, nous avons besoin de forces capables d'empêcher des crimes ou d'arrêter des despotes qui tuent des gens[44] ».

Il était cependant évident que le président, à travers cette déclaration de principe, ne songeait pas à la crise ukrainienne, mais plutôt aux interventions de l'OTAN « hors zone », dans des conflits comme ceux qui sévissent au Mali ou en République centrafricaine, où la Bundeswehr était déjà en mission au moment de son allocution. En septembre 2014, le Bundestag a décidé d'autoriser la livraison d'armes aux Kurdes aux prises avec l'État islamique en Irak et au Levant (EIIL), rompant ainsi de façon spectaculaire avec la position à laquelle l'Allemagne s'était longtemps tenue, à savoir l'interdiction de livrer des armes aux combattants dans les « zones de crise » (*keine Waffenlieferungen in Krisengebiete*). En revanche, en Europe, et notamment dans le cadre du conflit avec la Russie autour de l'Ukraine, les principes d'antan – selon lesquels « la sécurité européenne est impossible à garantir sans la Russie, encore moins contre la Russie », et « la seule solution à la crise ne peut être que politique, et non militaire »[45] – continuent d'être appliqués.

La chancelière Merkel a clairement réaffirmé ces deux principes. Selon elle, « l'approche choisie par l'UE et ses partenaires » est la suivante : « Premièrement, nous soutenons l'Ukraine politiquement et économiquement. Deuxièmement, nous nous efforcerons, dans le cadre de nos discussions avec la Russie,

---

[44] « Interview mit dem „Deutschlandfunk" », *Bundespraesident.de*, 14 juin 2014, disponible sur : <www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Interviews/2014/140614-Deutschlandfunk-Interview.html>.

[45] Le premier postulat, cependant, a toujours négligé le fait qu'il était impossible d'améliorer la sécurité européenne avec la Russie et que, pendant près d'un demi-siècle, la sécurité en Europe a été, de fait, sauvegardée par le biais de l'OTAN contre l'Union soviétique. Quant au second postulat, il s'est révélé partiellement inexact puisqu'en juillet-août 2014, une solution militaire a semblé possible. Les forces armées ukrainiennes, alliées à des milices armées, avaient réussi à repousser les séparatistes dans les régions de Donetsk et Lougansk, ce qui rendait plus crédible la perspective d'une défaite de ces derniers. Celle-ci n'a toutefois pas eu lieu, car à ce stade la Russie a renforcé de manière significative son soutien militaire aux séparatistes, à la fois en armes et en effectifs, ce qui a renversé le cours de la guerre.

© Ifri

de résoudre le conflit par les voies diplomatiques. Troisièmement, nous appliquons des sanctions économiques à l'encontre de la Russie et nous continuerons de le faire aussi longtemps que ce sera nécessaire[46]. » À aucun moment la chancelière n'a mentionné la possibilité d'une action militaire. Le gouvernement ne défend jamais publiquement l'idée qu'un pays qui est attaqué (que ce soit massivement ou par des forces limitées fournies en armes par un pays tiers) devrait être assisté, ne serait-ce que par le biais de livraisons d'armes.

La chancelière a d'ailleurs rappelé la position allemande à plusieurs reprises, à savoir que le conflit en Ukraine « ne peut pas être réglé par des moyens militaires ». Elle a fait part de son désaccord avec ceux qui préconisaient de répondre favorablement à la demande ukrainienne d'adhésion à l'OTAN, d'augmenter les dépenses militaires de l'Allemagne ou encore de rétablir la conscription. Elle a insisté sur la nécessité de dissocier les discussions relatives au renforcement des capacités de défense de l'OTAN, des efforts entrepris pour régler la crise, notamment ceux déployés par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). La chancelière a également limité la mission de police de l'air de l'OTAN au partage des tâches au sein de l'Alliance, refusant de lui conférer un objectif de dissuasion[47]. Volker Kauder, chef du groupe parlementaire conservateur et chrétien-démocrate qui soutient A. Merkel, a abondé dans son sens. « La crise suscitée par la situation en Crimée n'a pas le moindre effet sur les projets de défense de la Bundeswehr[48] », a-t-il assuré.

Le gouvernement allemand s'est également opposé au projet de déploiement de forces de l'OTAN dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), rejetant notamment la demande de la Pologne qui souhaitait déployer sur son territoire deux brigades d'infanterie mécanisée d'environ 5 000 soldats chacune. Au lieu de prôner le renforcement des capacités opérationnelles en prévision d'une éventuelle attaque russe, Berlin s'est contenté de soutenir quelques mesures symboliques, comme celles adoptées lors du sommet de l'OTAN au Pays de Galles en septembre 2014 : la création d'une

[46] Voir le discours de A. Merkel au Lowy Institute de Sydney (*op. cit.* [17]).

[47] « Russland wendet sich wieder altem Denken zu », entretien accordé au *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16 mai 2014, p. 3.

[48] « Ukraine Crisis Exposes Gaps Between Berlin and NATO », *Spiegel.de*, 7 avril 2014, disponible sur : <www.spiegel.de/international/germany/ukraine-crisis-exposes-gaps-between-berlin-and-nato-a-962978.html>.

© Ifri

Force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation (VJTF) composée de 4 000 soldats et capable de se déployer en 48 heures ; le renforcement des capacités d'accueil des PECO ; la mise en place d'une surveillance aérienne et terrestre accrue par l'OTAN ; et l'intensification du programme d'exercices communs de l'Alliance.

L'opposition de Berlin à l'adoption de mesures militaires en réponse à la crise ukrainienne repose sur deux arguments : l'un « objectif », à caractère international ; l'autre « subjectif », à caractère national. Le premier, que le gouvernement allemand n'est pas le seul à avancer, est difficilement réfutable : le déploiement de forces de combat de l'OTAN dans les PECO, sans même parler de l'Ukraine, serait considéré par les « durs » du Kremlin comme la « preuve » que l'élargissement de l'Alliance à l'Est est porteuse de dangers, comme ils ne cessent de le répéter. Une telle décision pourrait également renforcer la croyance, manifestement erronée, que les pays de l'OTAN sont prêts à risquer la vie de leurs soldats pour Kiev. Le second argument repose sur le rejet de l'emploi de la force armée partagé par une grande majorité d'Allemands, qui restent profondément attachés à l'Allemagne en tant que « puissance civile ». Si aux États-Unis, en Grande-Bretagne ou en France, le recours à la force à des fins politiques est considéré comme un outil parmi d'autres de la politique étrangère, cette perspective demeure inacceptable en Allemagne. Même les argumentations modérées et raisonnables en faveur d'une participation de la Bundeswehr à des opérations de maintien de la paix se heurtent à une opposition obstinée du Parlement, et plus encore du grand public[49].

[49] Le rejet catégorique du recours à la force se fonde sur des critères moraux et émotionnels. À gauche notamment, la défense de mesures telles que la livraison d'armes aux Kurdes et le plaidoyer du président Gauck en faveur de la participation allemande à des opérations de maintien de la paix et à des interventions humanitaires suscite des mises en garde contre une « militarisation de la politique étrangère allemande » et des attaques personnelles contre le président, présenté comme un « fauteur de guerre révoltant » (*widerlicher Kriegshetzer*). Cette position a été exprimée de façon explicite, en juin 2014, par le révérend Friedrich Schorlemmer, ancien avocat des droits civiques en RDA et lauréat du Prix de la paix des libraires allemands – Friedenspreisträger des Deutschen Buchhandels (« Friedrich Schorlemmer: Gauck sollte schweigen- Bürgerrechtler kritisiert Bundespräsidenten wegen Plädoyer für Auslandseinsätze », *Neues-deutschland.de*, 27 juin 2014, disponible sur : <www.neues-deutschland.de/artikel/937316.schorlemmer-gauck-sollte-schweigen.html>) –, et en novembre 2014 par Norbert Müller, député au parlement du Land de Brandebourg (M. Decker, « Wie Hund und Katz », *Berliner Zeitung*, 4 novembre 2014, p. 5).

© Ifri

Il pourrait sembler logique de conclure, au vu de la position du gouvernement allemand – qui consiste à dire que la Russie est une puissance révisionniste prête à employer des moyens militaires pour atteindre des objectifs de grande ampleur, mais que la situation ne peut être résolue militairement –, que Berlin cherche à affaiblir la puissance russe, et que les sanctions sont un moyen d'y parvenir. Or ce n'est pas le cas : en imposant des sanctions à la Russie, l'Allemagne a pour seul objectif de mettre un terme au conflit en Ukraine.

© Ifri

Conclusion

Dans les cercles diplomatiques allemands, certains considèrent la crise actuelle des relations germano-russes comme un véritable cauchemar. Ils souhaiteraient croire qu'il ne s'agit là que d'un mauvais rêve et que le réveil est proche, mais le « cauchemar » est bien réel : le « partenariat stratégique » entre l'Allemagne et la Russie n'a jamais véritablement existé ; le « partenariat de modernisation » n'a pas décollé ; la « relation politique particulière » (dans le bon sens du terme) qui unissait les deux pays n'est plus ; les échanges commerciaux, après avoir connu un essor extraordinaire, diminuent ; l'Allemagne a pris la tête des pays qui exigent de la Russie qu'elle réponde de ses agissements en Ukraine et dans d'autres régions du « voisinage européen commun », et se dit déterminée à maintenir des sanctions économiques à son encontre jusqu'à l'application pleine et entière des accords de Minsk ; enfin, l'image de la Russie et de ses dirigeants auprès de l'opinion publique allemande est à son niveau le plus bas depuis la chute de l'Union soviétique, et ce désamour est appelé à durer[50]. Dès lors, il convient de reconnaître que l'époque où l'Allemagne envisageait ses relations avec la Russie sous l'angle du partenariat et de la coopération, en accordant la primauté aux intérêts russes, est bel et bien révolue. Le nouveau paradigme qui caractérise les relations germano-russes est celui de la gestion du conflit.

Peut-on espérer que les deux parties reviennent à des rapports plus apaisés ? Quelles seraient les conditions nécessaires à un tel revirement ? La réponse à ces questions dépend de l'évolution à venir de la Russie. Le cap « modernisateur » qu'avait pris D. Medvedev a cédé la place, depuis le retour de V. Poutine à la

[50] Dès le mois de mai 2014, A. Merkel a souligné que la crise ukrainienne ne serait sans doute pas résolue rapidement et que, par conséquent, la patience et la persistance (*langer Atem*) s'imposaient « pour que la force du droit l'emporte sur la loi du plus fort » (« die Stärke des Rechts, nicht das Recht des Stärkeren »). Voir M. Korte et S.H. Kläsener, « Merkel: Nur Diplomatie kann Ukraine-Krise lösen », *WAZ*, 13 mai 2014, disponible sur : <www.derwesten.de/politik/merkel-nur-diplomatie-kann-ukraine-krise-loesen-aimp-id9341881.html>.

© Ifri

présidence, à une mobilisation nationale-patriotique antidémocratique et antilibérale. En politique étrangère, le partenariat et la coopération avec l'UE ont été supplantés par le projet de construction d'une Union eurasienne. Cependant, ce changement de cap n'est pas dû à des éléments exogènes comme la menace de l'OTAN ou la politique de l'UE, mais à des facteurs endogènes, au premier rang desquels le sentiment partagé par les leaders du Kremlin que la démocratisation et la libéralisation, et notamment la survenue de « révolutions de couleur » dans le voisinage européen de la Russie, pourraient fissurer la base sur laquelle repose leur pouvoir.

Peut-être le Kremlin pouvait-il se permettre de mener une politique de répression interne et de révisionnisme externe tant que l'Occident y consentait, que les relations économiques de la Russie avec ses partenaires internationaux étaient normales et que le prix du pétrole était élevé. En revanche, ce n'est plus envisageable dans le contexte actuel de sanctions économiques, de chute du cours du pétrole, de fuite massive des capitaux et de dépréciation du rouble. Au fond, V. Poutine a replongé la Russie dans les affres de la fin de l'ère Brejnev, marquée par l'inertie et l'immobilisme bureaucratiques, la stagnation et le déclin économiques, des dépenses excessives consacrées à l'armée, à la sécurité intérieure et au complexe militaro-industriel – soit une situation de surcharge due à des coûts que le pays ne peut pas assumer sur le long terme[51]. Il est très peu probable que V. Poutine change rapidement de cap et revienne à un objectif de « modernisation ». En dépit des mises en garde formulées par les adversaires allemands des sanctions, il est tout aussi improbable que la Russie soit « déstabilisée » et finisse par « s'effondrer ». Plus crédible est la perspective d'une prise de conscience, chez les dirigeants russes, que l'orientation anti-occidentale de la politique intérieure comme extérieure du pays ne mènera nulle part, qu'il n'existe pas d'option de substitution à la coopération avec l'Occident, et qu'il est nécessaire d'accepter progressivement cette réalité et de s'y adapter.

[51] Il est cependant important de souligner qu'à la fin de l'ère Brejnev, la désintégration des structures politiques a précédé la désintégration économique. Voir à ce sujet H. Adomeit, *Imperial Overstretch: Germany in Soviet Policy from Stalin to Gorbachev*, Baden-Baden, Nomos, 1998. Du point de vue des opposants russes à la pérestroïka, la Chine a emprunté la bonne voie, préservant ses structures politiques tout en libéralisant l'économie.

© Ifri

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « Notes du Cerfa » sont des textes concis, à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des « Visions franco-allemandes », les « Notes du Cerfa » sont accessibles sur le site Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Dernières publications du Cerfa

Pascal Kauffmann, Henrik Uterwedde, « Quel *policy mix* de sortie de crise pour la zone euro ? Vers de nouvelles convergences franco-allemandes », *Vision franco-allemande*, n° 25, janvier 2015

Tobias Koepf, « L'Allemagne à la recherche d'une stratégie de politique africaine », *Note du Cerfa,* n° 119, janvier 2015.

Michel Drain, « L'engagement de la Bundeswehr en Afghanistan : quels enseignements pour la politique de défense allemande ? », *Note du Cerfa*, n° 118, décembre 2014.

Hans Brodersen, « Vers le grand large ? Le commerce extérieur allemand entre l'UE et les BRICS », *Note du Cerfa*, n° 117, novembre 2014.

Pierre Zapp, « Un nouvel « Agenda » pour l'Allemagne ? Comprendre les défis économiques et sociaux », *Note du Cerfa*, n° 116, septembre 2014.

© Ifri

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991 et il est responsable de la publication des « Notes du Cerfa » et des « Visions franco-allemandes ». Nele Wissmann est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ». Lea Metke est chargée de projets au sein du Cerfa.

© Ifri