

La politique de défense de l'Allemagne : un tournant historique ?

Par Hans Stark

Hans Stark est professeur de civilisation allemande contemporaine à Sorbonne Université et conseiller pour les relations franco-allemandes à l'Ifrri.

La guerre en Ukraine a produit à Berlin un brutal réveil. Le militaire pesait, et l'Allemagne avait laissé les capacités de ses armées se déliter, se dissoudre au profit d'un rêve d'harmonie russo-germanique appuyé sur les seules relations économiques. Les décisions du chancelier Scholz visant à la reconstruction de la défense allemande sont spectaculaires, mais elles devront s'inscrire dans la durée et dans une vision stratégique globale du rôle de l'Allemagne et des besoins militaires européens.

politique étrangère

Face à l'invasion de l'Ukraine, l'Allemagne a amorcé une mue spectaculaire, abandonnant sa « culture de la retenue » pour décider d'augmenter substantiellement ses dépenses de défense. Berlin a même renoncé à ses principes en matière d'exportation d'armements dans des pays en guerre, annonçant¹ l'envoi de milliers d'armes antichars et antiaériennes à Kiev, puis de chars et de lance-roquettes multiples.

Ce tournant – les Allemands parlent de *Zeitenwende* – marque la double fin d'une illusion (prolonger l'*Ostpolitik* sur fond de partenariat énergétique avec Moscou) et d'un jeu de rôle (se réconcilier avec l'histoire et les Européens comme puissance résolument « civile »). Fondé sur le refus de considérer la force comme un des piliers de toute politique étrangère, le concept de « puissance civile² » a fini par miner la force militaire allemande et la contribution de Berlin à l'effort de défense occidental, affaiblissant donc fortement la capacité des Européens à se défendre sans le

1. S. David-Wilp et T. Kleine-Brockhoff, « A New Germany: How Putin's Agression is Changing Berlin », *Foreign Affairs*, 1^{er} mars 2022.

2. Sur ce concept, voir H. W. Maull, « Zivilmacht Deutschland. Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik », *Europa-Archiv*, n° 10, 1992, p. 269-278. Voir également K. Brummer et F. Kießling (dir.),

concours des États-Unis³. La réduction des dépenses de défense allemandes avait été drastique : d'environ 60 milliards de dollars en 1990 à près de 45 milliards de dollars en 2010, soit 1,2 % du produit intérieur brut (PIB)⁴.

À la veille de l'intervention russe, l'Allemagne s'était certes déclarée « totalement solidaire » de l'Ukraine. Mais, dans la pratique, les dirigeants allemands insistaient surtout sur *ce qu'ils ne feraient pas* si une agression russe – impensable – se concrétisait. La ministre de la Défense Christine Lambrecht mettait en garde contre tout lien entre Nord Stream 2 et les « différends avec Moscou sur l'Ukraine ». Le secrétaire général du Parti social-démocrate (SPD) Kevin Kühnert rejetait toute idée de renonciation à Nord Stream 2. Le chef de l'opposition chrétienne-démocrate (CDU) Friedrich Merz plaidait contre l'exclusion de la Russie des systèmes de paiement internationaux SWIFT. Son homologue de l'Union chrétienne-sociale en Bavière (CSU) Markus Söder croyait bon d'affirmer encore en janvier que Poutine n'était pas un ennemi de l'Europe. La ministre des Affaires étrangères Annalena Baerbock rejetait les appels à livrer des armes allemandes à l'Ukraine : « la position restrictive de l'Allemagne est bien connue et ancrée dans l'histoire ». Berlin continuait d'ailleurs à bloquer l'exportation d'armes de fabrication allemande par des pays tiers⁵ (comme l'Estonie) vers l'Ukraine, qu'elle entendait toutefois soutenir par l'envoi de... 5 000 casques ainsi que d'un hôpital militaire. Fin janvier 2022 cependant, Emily Haber, ambassadrice à Washington, commence un message confidentiel⁶ au ministère des Affaires étrangères par un laconique « Berlin, nous avons un problème », avant de décrire en détail à quel point l'Allemagne s'est discréditée aux États-Unis (de Biden), comme « partenaire peu fiable », du fait de son positionnement dans la crise ukrainienne.

« Nous nous sommes réveillés aujourd'hui dans un autre monde », constate le 27 février devant le Bundestag Annalena Baerbock. Elle avait, trois jours plus tôt, qualifié les trois mois de discussions avec Poutine et Lavrov qui avaient précédé l'attaque de « mois de mensonges et de

Zivilmacht Bundesrepublik? Bundesdeutsche außenpolitische Rollen vor und nach 1989 aus politik- und gesellschaftswissenschaftlichen Perspektiven, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2019.

3. S. G. Brooks et H. Meijer, « Europe Cannot Defend Itself: The Challenge of Pooling Military Power », *Survival*, vol. 63, n° 1, 2021, p. 33-40.

4. H. Bardt, « Deutsche Verteidigungsausgaben seit dem Ende des Kalten Krieges », *Wirtschaftsdienst*, vol. 98, n° 9, 2018, p. 680-682.

5. M. Dirsus, « Why Germany Behaves the Way It Does », *War on the Rocks*, 4 février 2022, disponible sur : <https://warontherocks.com>.

6. M. Gebauer, K. Hagen, V. Höhne, D. Kurbjuweit, V. Medick, R. Neukirch, J. Schaible et F. Schmid, « Der Ampel-Eiertanz und seine Folgen », *Der Spiegel*, 28 janvier 2022, disponible sur : www.spiegel.de.

menaces », considérant que l'action russe constituait une « rupture avec les règles élémentaires de l'ordre international »⁷. Resté relativement inaudible les semaines précédant l'offensive russe, le chancelier Scholz annonce le 27 février devant le Bundestag la *Zeitenwende*, tournant historique de la politique de défense et de sécurité. Il qualifie l'intervention russe de « guerre d'agression », parle de « mépris pour l'humanité », annonçant un « changement d'époque ». Il décline alors les mesures décidées, hier encore inconcevables : arrêt de Nord Stream 2 (annoncé déjà après la décision russe d'annexer les « républiques populaires » du Donbass) ; sanctions économiques et financières contre Moscou (y compris son exclusion partielle du système SWIFT) ; livraisons d'armes à l'Ukraine ; renforcement significatif des capacités de la Bundeswehr, notamment par un fonds exceptionnel de 100 milliards d'euros débloqué dès 2022 ; et augmentation des dépenses militaires à plus de 2 % du PIB. Cette dernière mesure représentera, selon les années, de 70 à 80 milliards d'euros, soit près du double des chiffres d'il y a dix ans, et devrait doter le pays du budget militaire le plus élevé d'Europe⁸.

Révolution copernicienne certes, et d'autant plus étonnante qu'initiée par un gouvernement de centre-gauche. Force est toutefois de rappeler que l'Allemagne revient de loin et qu'un sous-financement chronique et prolongé de la Bundeswehr a produit des lacunes que la République fédérale mettra longtemps à combler – si elle y parvient. Par ailleurs, ces déficits capacitaires ne sont pas dus aux seules coupes budgétaires, mais aussi à des défaillances organisationnelles. La simple augmentation des dépenses de défense ne permettra pas d'améliorer significativement l'état de la Bundeswehr. Enfin, on peut légitimement s'interroger sur l'impact politique de ce tournant, au niveau interne autant qu'à l'échelle internationale.

Le programme de modernisation : ampleur et limites

Le 3 juin 2022, le Bundestag a voté à une très large majorité, donc avec le soutien de l'opposition chrétienne-démocrate, la création d'un fonds spécial de 100 milliards d'euros pour moderniser la Bundeswehr. Cette décision majeure reste cependant en deçà de ce que le chancelier avait initialement annoncé : « à partir de maintenant », avec l'aide du fonds spécial, l'Allemagne allait consacrer annuellement plus de 2 % de son PIB à la défense. En réalité, l'objectif de 2 % sera tout juste atteint (et non

7. M. Schäfer, « Ukraine-Konflikt: „Monate des Lügens und Drohens“ – Baerbock schießt gegen Russland », *Hessischen/Niedersächsischen Allgemeine*, 24 février 2022, disponible sur : www.hna.de.

8. « Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht. Plenarprotokoll 20/19 », Deutscher Bundestag, 27 février 2022, p. 1350-1354, disponible sur : <https://dserv.bundestag.de>.

dépassé) dans les cinq prochaines années grâce au fonds spécial étalé sur cinq ans, selon l'accord entre négociateurs de la coalition et de la CDU/CSU.

Le gouvernement fédéral s'est néanmoins engagé à fournir des fonds suffisants pour que les objectifs capacitaires de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), qui seront redéfinis en 2024, soient toujours atteints du côté allemand. Un plan établissant la liste des différents projets d'armement a été adopté en annexe à la loi de création du fonds spécial. Enfin, une initiative parlementaire devrait, avant les vacances d'été, accélérer les processus d'acquisition d'armements.

Une situation militaire alarmante

Ce bel exemple de consensus politique au-delà des clivages droite-gauche cache cependant de réelles divergences. Les Verts estimaient que les 100 milliards devaient également financer la cybersécurité et la protection civile. Le chef du groupe parlementaire SPD Rolf Mützenich a quant à lui rejeté une demande de la CDU/CSU visant à inscrire l'objectif des 2 % dans la Loi fondamentale – demande qu'il jugeait absurde car revenant à imposer aux générations futures de toujours atteindre les 2 %. La CDU/CSU n'a pas insisté sur ce dernier point, mais a réussi à faire accepter le principe que les sommes du fonds spécial soient exclusivement consacrées à la Bundeswehr⁹. Toutefois, aussi énorme qu'il paraisse, le fonds spécial ne représente que le double de l'actuel budget de la défense – ce dernier passera de 50,4 milliards d'euros en 2022 à 58 milliards en 2023.

Selon un rapport publié deux mois avant l'attaque russe, le ministère allemand de la Défense jugeait alarmante la situation des équipements militaires des armées¹⁰. Dans la Marine, « moins de 30 % des systèmes d'armes principaux seraient pleinement opérationnels ». Pour l'armée de l'Air, seulement un tiers des trente A400M seraient « prêts à l'emploi ». Quant aux avions de chasse, un grand nombre étaient en réparation ou mobilisés pour faire face à l'absence d'autres avions également en réparation. 40 % seulement des hélicoptères de la Bundeswehr seraient opérationnels. La situation est pire pour les hélicoptères de combat *Tigre*, dont 9 sur 51 seulement seraient opérationnels. L'armée de Terre a des problèmes similaires : à peine 10 % des 350 véhicules de combat d'infanterie

9. « Scholz spricht von einem guten Tag für Deutschlands Sicherheit », *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 31 mai 2022.

10. « 14. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten », Bundesministerium der Verteidigung, décembre 2021, disponible sur : www.bmvg.de.

Puma seraient considérés¹¹ comme « aptes au combat ». Pour le général à la retraite Egon Ramms, ancien commandant de forces interarmées de l'OTAN, la Bundeswehr ne pourrait pas défendre l'Allemagne en cas de conflit¹². L'inspecteur lieutenant-général Alfons Mais voit la Bundeswehr comme « étant plus ou moins à sec¹³ », très limitée dans sa capacité à contribuer à une mission de l'OTAN. Le 15 mars 2022, la commissaire parlementaire aux forces armées du Bundestag Eva Högl (SPD), chargée d'un rapport annuel consacré à l'état des forces armées¹⁴, juge « scandaleux » que les 184 000 soldats de la Bundeswehr n'aient pas les matériels nécessaires, y compris au niveau des « équipements de base » : casques, moyens de communication, sacs à dos ou gilets pare-balles. Ces déficits toucheraient aussi les unités d'élite¹⁵...

Cette situation obère la contribution allemande à la défense du flanc oriental de l'OTAN, très exposé notamment sur le corridor de Suwalki. En 2019, lorsque la brigade allemande stationnée en Lituanie prit la tête du bataillon de l'OTAN, dans le cadre de la Présence avancée renforcée de l'OTAN, elle dut puiser dans les réserves d'autres unités pour se doter du matériel nécessaire. Elle en assurera de nouveau le commandement en 2023. Berlin a promis à l'OTAN l'équivalent d'une brigade entièrement équipée de 5 000 hommes, engagement réitéré par le chancelier Scholz qui s'est dit prêt, lors d'une rencontre à Vilnius avec le président lituanien et les chefs de gouvernement letton et estonien, à renforcer l'engagement allemand à déployer une brigade « robuste ». La reprise du commandement en Lituanie (les unités de la Bundeswehr devront obtenir une certification) dépendra de la disponibilité opérationnelle des capacités promises par l'Allemagne¹⁶. C'est donc une véritable course au redressement capacitaire allemand qui s'est engagée – et bien avant le 24 février 2022. Car, selon la ministre de la Défense, la Bundeswehr devrait à l'avenir disposer d'une division de 15 000 soldats pour la défense de l'Alliance, soit nettement plus qu'auparavant. En réalité, le nombre total de soldats qui devraient être disponibles à court terme pour la défense du flanc oriental de l'OTAN sera encore bien plus important. C'est ce qui ressort des planifications en vue de la mise à

11. E. Stetter, « L'armée allemande incapable de défendre son pays ? », Fondation Jean Jaurès, 28 février 2022.

12. T. Wieder, « Guerre en Ukraine : l'Allemagne s'inquiète de l'état de faiblesse de son armée de Terre », *Le Monde*, 26 février 2022.

13. E. Fernandez, « "Nous sommes plus ou moins à sec" : l'aveu d'impuissance du chef de l'armée de Terre allemande », BFM TV, 24 février 2022, disponible sur : www.bfmtv.com.

14. « Jahresbericht der Wehrbeauftragten », Deutscher Bundestag, 15 mars 2022, disponible sur : <https://dserver.bundestag.de>.

15. T. Wieder, « L'armée allemande minée par le sous-équipement », *Le Monde*, 27 mai 2022.

16. F.-J. Meiers, « Le budget de la défense allemand pris au piège de l'objectif des 2 % ? », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 235, janvier 2021.

disposition des effectifs et des forces de soutien pour les 65 avions et les 20 unités navales que l'Allemagne fournira à l'avenir en plus d'une division (prévue pour 2025) avec deux brigades de combat¹⁷.

D'où les annonces d'achat d'armements, multipliées depuis l'attaque russe. Nouveaux avions de combat, navires de guerre modernes, modernisation et digitalisation des équipements : tout cela devrait être financé par le fonds spécial. Le plan d'engagement prévoit environ 40,9 milliards d'euros pour l'armée de l'Air, 19,3 milliards pour la Marine, l'armée de Terre recevant environ 16,6 milliards ; 20,7 milliards sont prévus pour la numérisation, 1,9 pour l'équipement personnel des soldats et 0,5 milliard pour la recherche et l'Intelligence artificielle¹⁸. De manière inattendue, les achats de munitions sont presque totalement absents du fonds spécial et seront donc probablement financés par les budgets ordinaires¹⁹.

L'armée de l'Air est ainsi le principal bénéficiaire de ces mesures. Berlin a décidé l'achat à Lockheed Martin de 35 *F-35A*²⁰ et l'acquisition de 15 *Eurofighter EF-2000* supplémentaires – sans remettre en question le projet de système de combat aérien du futur (SCAF). Décision nécessaire pour remplacer les *Tornado* rapidement et continuer d'assumer le partage nucléaire de l'OTAN – qui ne fait donc plus l'objet de controverses outre-Rhin. Début juin, l'Allemagne annonce²¹ son intention d'acheter 60 hélicoptères de transport lourd *CH-47F Chinook* auprès de Boeing. Autre tournant significatif post-24 février, non pas tant financier que politique, l'Allemagne a clos un long débat sur les drones armés (la gauche y était jusqu'à peu hostile), décidant d'acquérir auprès d'Israël des drones *Heron-TP* et de les armer.

Enfin, Berlin devrait se rapprocher de la France dans le cadre du programme de l'Eurodrone (ou MALE RPAS)²². Reste à savoir si cela sera également le cas pour les deux projets franco-allemands SCAF et MGCS. La situation du SCAF est, elle, toujours bloquée en raison de différences de vues entre Airbus et Dassault (même si Olaf Scholz a qualifié le projet d'avion européen de « priorité absolue ») et les tensions entre la France

17. « Bundeswehr vor großen Aufgaben », *FAZ*, 30 juin 2022.

18. « Diese Investitionen plant die Bundeswehr », *Der Spiegel*, 31 mai 2005.

19. « Viel Geld für vieles. Die Einkaufsliste der Verteidigungsministerin zum Sondervermögen für die Bundeswehr », *FAZ*, 2 juin 2022.

20. « Bundesregierung will F-35-Tarnkappenjets für Bundeswehr beschaffen », *Der Spiegel*, 14 mars 2022.

21. « Neue Hubschrauber für die Bundeswehr », *FAZ*, 1^{er} juin 2022.

22. « La Bundeswehr va finalement s'équiper de drones Heron-TP armés », *Le Journal de l'aviation*, 8 avril 2022, disponible sur : www.journal-aviation.com.

et l'Allemagne²³ ne sont pas réglées non plus. Quant au futur char franco-allemand (MGCS) censé remplacer le *Leclerc* et le *Leopard 2*, les désaccords demeurent également entre industriels (KDNS, formée par Nexter Systems et Krauss Maffei Wegmann, ainsi que Rheinmetall) au sujet de la répartition des tâches, compliquée du fait de l'arrivée de Rheinmetall. La hausse des dépenses militaires allemandes est certes vue d'un bon œil par les Français, mais la priorité absolue des Allemands étant la défense territoriale et la sécurité du flanc oriental de l'OTAN, l'équipement dont ils se dotent risque bien de différer de celui dont la France a besoin.

En matière de défense antiaérienne et antimissiles, différentes options sont en discussion à Berlin : achat du système israélien Iron Dome²⁴, acquisition du système de défense aérienne THAAD (pour remplacer les *Patriot*) pour contrer les missiles russes *Iskander* déployés à Kaliningrad... L'Allemagne a par ailleurs rejoint le programme européen TWISTER, lancé en 2019 dans le cadre de la Coopération structurée permanente (CSP/PESCO) et mené sous les auspices de la France, qui vise à mettre au point un système antimissile pour faire face aux menaces émergentes, dont les armes hypersoniques²⁵.

La Marine privilégie également l'acquisition d'équipement lourd : nouvelles corvettes de classe 130, frégates 126 et sous-marins de la catégorie 212 CD. La liste des souhaits comprend en outre des avions de patrouille maritime, un système de missiles pour les navires de guerre, une défense antiaérienne pour les sous-marins, des bateaux de combat polyvalents et un système moderne de détection sous-marine²⁶. Par ailleurs, la construction de quinze nouvelles corvettes avait été lancée avant la guerre en Ukraine.

Revoir tout le système d'équipement des armées

Le sursaut financier est donc conséquent, mais il ne suffit pas. En dépit d'un budget de la défense à la hausse depuis 2015, l'armée allemande souffre de retards de livraison, de hausses des coûts (hors inflation) en cours d'exécution des commandes et de fonctionnalités déficitaires. Les chaînes de production et d'approvisionnement doivent être revues de fond en comble et les dysfonctionnements structurels de la Bundeswehr

23. P. Samama, « Avion de combat : la DGA admet que la situation du SCAF est toujours bloquée », BFM Business, 31 mai 2022, www.bfmtv.com.

24. « Braucht Deutschland ein Raketenabwehrsystem nach israelischem Vorbild? », *FAZ*, 28 mars 2022.

25. L. Lagneau, « L'Allemagne s'intéresse au système de défense aérienne américain THAAD », *opex360.com*, 17 mars 2022, disponible sur : www.opex360.com.

26. « Viel Geld für vieles. Die Einkaufsliste der Verteidigungsministerin zum Sondervermögen für die Bundeswehr », *op. cit.*

surmontés, faute de quoi les 100 milliards d'euros seront dispersés sans résultat. Au cœur de la critique : l'Office fédéral des équipements, des technologies de l'information et du soutien opérationnel de la Bundeswehr de Coblenche, administration fédérale rattachée au ministère de la Défense, dont la mission principale consiste à équiper les forces armées. La Cour des comptes fédérale critique depuis longtemps son inefficacité et ses erreurs de planification. Dans un rapport du 5 avril 2022, l'Office est de plus accusé de corruption par la Cour des comptes qui considère que les retards de livraison, l'explosion des coûts et les carences au niveau des performances des équipements résultent pour l'essentiel de ses dysfonctionnements internes. La distance physique entre l'Office et le ministère de la Défense, lui-même éclaté entre Bonn et Berlin, ne facilite guère la communication, même à l'ère des visioconférences.

Les politiques connaissent depuis longtemps les critiques à l'égard de l'armement et de la numérisation interne. Mais ni l'ancienne ministre de la Défense Annegret Kramp-Karrenbauer (CDU), ni l'actuelle titulaire du poste Christine Lambrecht (SPD) n'ont entrepris de réformer en profondeur l'Office sclérosé de Coblenche. L'opposition chrétienne-démocrate a conditionné son accord au plan des 100 milliards à une réforme des achats²⁷ – sachant qu'elle-même n'y a rien changé lorsqu'elle était au pouvoir...

Un tournant à inscrire dans la durée

Le gouvernement fédéral va devoir se doter d'une stratégie de sécurité nationale (annoncée pour 2022), réformer les systèmes d'approvisionnement de la Bundeswehr, rationaliser les principaux processus décisionnels et communiquer tout cela à un électorat inquiet²⁸. Ces tâches vont beaucoup exiger des décideurs politiques, qui doivent aussi faire face à la plus grande crise de sécurité en Europe depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et à une crise alimentaire en Afrique et au Moyen-Orient qui pourrait produire des mouvements migratoires massifs. Sans parler des incertitudes énergétiques et de l'érosion du pouvoir d'achat.

Pour l'heure, le gouvernement Scholz dispose d'un soutien majoritaire des Allemands pour investir dans la défense. Durant les premières semaines de la guerre, l'Allemagne a été sous le choc, craignant d'être entraînée dans le conflit, et la peur des armes nucléaires est réapparue.

27. P. Carstens, « Korruptionsgefahr beim Rüstungsamt », *FAZ*, 6 avril 2022.

28. S. Besch et S. Brockmeier, « Waking a Sleeping Giant: What's Next For German Security Policy? », *War On The Rocks*, 9 mars 2022, disponible sur : <https://warontherocks.com>.

Mais le climat politique diffère totalement de celui des années 1980, années du Mouvement pour la paix... La majorité des Allemands considère aujourd'hui que la sécurité implique la force militaire et seulement un tiers estime encore qu'il est possible d'avancer unilatéralement vers le désarmement. La majorité d'entre eux est convaincue qu'un État se rend vulnérable au chantage en décidant d'un désarmement unilatéral. Le repositionnement des Verts est à cet égard particulièrement remarquable. La grande majorité des électeurs des Verts soutiennent les orientations du gouvernement Scholz. En 1989, d'après l'institut de sondage Allensbach, seulement 6 % des partisans des Verts en RFA pensaient que la dissuasion était la meilleure défense ; ils sont aujourd'hui 62 %²⁹.

Pour les deux tiers des Allemands (la moyenne européenne est de 73 %), la Russie est responsable de la guerre en Ukraine. Seuls en Europe avec les Suédois, les Polonais et les Finnois, ils considèrent en majorité que l'agression russe appelle une augmentation des dépenses militaires de leur pays. Les Allemands soutiennent aussi (52 % contre 33 %) l'envoi d'armes ou d'équipements à l'Ukraine, et 52 % d'entre eux préconisent une réduction des importations d'énergie de Russie. De même, l'opinion dominante³⁰ est en faveur de l'envoi de troupes supplémentaires dans les pays orientaux de l'OTAN (45 % contre 32 %).

Quelle stratégie de sécurité nationale pour l'Allemagne ?

Si le tournant historique annoncé par le chancelier Scholz bénéficie du soutien massif de la population et de la classe politique allemande (extrême droite et extrême gauche mises à part), il doit, pour être durable, s'inscrire dans une culture stratégique nouvelle et un repositionnement du pays sur l'échiquier international. La *Zeitenwende* risque autrement de s'enliser (comme ce fut le cas après le « consensus de Munich » de 2014, même si le budget de la Bundeswehr a bénéficié³¹ entre 2013 et 2019 d'une – insuffisante – augmentation de 40 %). La culture stratégique allemande de la « puissance civile » n'est évidemment plus adaptée à la réalité de l'environnement, et elle est devenue totalement incompatible avec celle des États-Unis, du Royaume-Uni ou de la France. Alors que les États-Unis se concentrent sur la montée en puissance de la Chine et les changements géopolitiques en Asie de l'Est, Berlin n'a rien fait pour permettre à

29. R. Köcher, « Neues Leitbild "Wehrhafter Frieden". Der Ukrainekrieg hat die Stimmung völlig verändert », *FAZ*, 27 mai 2022.

30. Tous les chiffres de ce paragraphe proviennent de l'étude d'I. Krastev et de M. Leonard, « Peace versus Justice: The Coming European Split Over the War in Ukraine », *Policy Brief*, Conseil européen des relations internationales, juin 2022.

31. P. Keller, « Zeitenwende », *Internationale Politik*, n° 3, mai 2022, p. 106-111.

l'Europe de se défendre contre une éventuelle attaque conventionnelle de la Russie³² – même limitée à l'espace post-soviétique.

Dans son contrat de coalition de novembre 2021, le gouvernement Scholz annonçait une stratégie de sécurité nationale pour 2022, élaborée sous les auspices du Auswärtiges Amt – la première dans l'histoire de la République fédérale. L'objectif de cette stratégie de sécurité nationale devra maintenant être, entre autres, d'assurer la durabilité des mesures annoncées par le chancelier fin février. Même si l'intervention russe constitue une rupture majeure, des travaux antérieurs pourront être intégrés au document : le Livre blanc de la Bundeswehr de 2016, le « profil capacitaire » (*Fähigkeitsprofil*) publié en 2016 et actualisé en 2018, les « orientations » sur les crises et les conflits du Auswärtiges Amt de 2017, ou le livre blanc « Multilatéralisme » de 2021 du même ministère. La future stratégie devrait permettre de nommer les risques³³, d'évaluer les moyens nécessaires et d'ouvrir un engagement politique durable, soulignant la crédibilité de l'approche allemande à la fois pour sa propre population et ses partenaires³⁴. Compte tenu de la méfiance de ces derniers – l'Allemagne s'est dérobée pendant trente ans et porte toujours le poids de son histoire –, cette stratégie devrait inscrire le « tournant historique » dans la transparence et dans un cadre propice au dialogue (y compris dans le domaine nucléaire). En Allemagne, nombre d'experts non gouvernementaux plaident depuis longtemps pour la création d'un Conseil de sécurité national : elle n'est pas à l'ordre du jour, mais le débat n'est pas clos.

Allemagne–Russie : une rupture consommée

La future stratégie de sécurité nationale devra surtout analyser l'échec de la politique russe de Berlin. De 1990 à 2021, tous les gouvernements fédéraux ont maintenu l'idée que la Russie était (ou devrait être) un partenaire en Europe et pour l'Europe. Les Allemands se sont massivement engagés en Russie après l'unification, avec, en particulier, la plus grande ambassade et le plus important Institut Goethe à Moscou. Une trentaine de journalistes allemands y étaient accrédités. Au niveau scientifique, c'est en Russie que l'Office allemand d'échanges universitaires a déployé

32. B. Giegerich et M. Terhalle, *The Responsibility to Defend. Rethinking Germany's Strategic Culture*, Londres, Routledge, juin 2021.

33. J. Fuhrmann, « Ein Kompass für die Zeitenwende: Die Bundesregierung auf dem Weg zur nationalen Sicherheitsstrategie », *Arbeitspapier Sicherheitspolitik*, n° 3, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2022, disponible sur : www.baks.bund.de.

34. C. Major et C. Mölling, « Endlich: eine Strategie! Aber: Welche? Und wie? », *Internationale Politik*, n° 2, février 2022, p. 64-69.

l'essentiel de ses efforts, contribuant à l'émergence, en Allemagne, d'un grand réservoir de chercheurs et d'experts sur la Russie³⁵ – dont les analyses n'ont pas été entendues à Berlin.

Rappelons également l'influence majeure du Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft (Comité oriental de l'économie allemande), fondé en 1952. Par le biais d'accords commerciaux, ce dernier (qui regroupe aujourd'hui 350 grandes entreprises, dont BASF, Deutsche Bank, Deutsche Bahn, Siemens, Commerzbank, Mercedes-Benz...) avait anticipé la politique de détente entre la RFA et l'Union soviétique, en un temps où nul n'osait encore l'envisager. Depuis l'effondrement de l'URSS, et même après l'annexion de la Crimée, le Ost-Ausschuss s'est fortement engagé en faveur de relations économiques toujours plus étroites avec la Russie. Son directeur général actuel, Wolfgang Büchele, a notamment demandé en 2016, en pleine intervention russe en Syrie, la fin des sanctions économiques contre Moscou et a fortement milité en faveur du projet Nord Stream 2. Le Ost-Ausschuss et ses entreprises membres ont constamment défendu des positions favorables à la Russie, par exemple lors des conférences annuelles sur la sécurité de Munich, et organisé, jusqu'en 2022, une rencontre annuelle très prisée entre des dirigeants économiques allemands et le président Poutine. Ce n'est qu'après le 24 février 2022 que le Ost-Ausschuss s'est prononcé en faveur des sanctions occidentales, condamnant l'invasion³⁶.

Avant cette dernière, le marché russe ne représentait certes que 2,7 % des exportations allemandes. Mais l'interdépendance des économies et des échanges commerciaux était très forte, tout comme le lobbying allemand auprès des institutions européennes en faveur de Moscou, sans oublier l'action de personnalités politiques et industrielles de premier plan à des postes clés (dont l'ancien chancelier Gerhard Schröder) – le tout dans un contexte de dépendance énergétique parfaitement assumée de l'Allemagne vis-à-vis de la Russie. La position allemande reposait sur la conviction que des relations économiques intenses ainsi qu'un dialogue avec son gouvernement et sa société (notamment *via* le « dialogue de Petersbourg »³⁷) conduiraient la Russie sur la voie des réformes et d'une intégration dans la communauté des nations européennes démocratiques. Erreur manifeste que les États-Unis ont, d'ailleurs, commise vis-à-vis de la Chine.

35. J. Lough, « Deutschlands Russlandproblem », *Sirius. Zeitschrift für Strategische Analysen*, vol. 6, n° 2, mai 2022, p. 150-164.

36. « Russlands Freunde », *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 1^{er} mai 2022.

37. Disponible sur : petersburger-dialog.de.

Que l'Allemagne ait pu se tromper à tel point, en dépit d'une expertise massive sur la Russie, et alors qu'elle était dirigée durant seize ans par une chancelière russophone, élevée à l'Est sous la guerre froide et qui a côtoyé Poutine pendant deux décennies, suscite quelque perplexité. Gerhard Schröder, bientôt dépouillé de ses privilèges d'ancien chancelier, au point de devenir *persona non grata* y compris au SPD, a déjà fait savoir qu'il ne regrettait rien – « le *mea culpa* n'est pas dans sa nature³⁸ ». Le 7 juin, Angela Merkel, dans sa première interview depuis son retrait de la vie politique³⁹, souligne qu'elle n'a « rien à se reprocher » dans les relations qu'elle a entretenues avec Vladimir Poutine et « qu'elle ne voit pas pourquoi elle devrait dire que c'était mal et qu'elle ne s'en excuserait pas », évoquant la politique qualifiée de *Wandel durch Handel* (changement par le commerce).

Allemagne/Russie : où s'est-on trompé ?

Deux de ses ministres des Affaires étrangères voient les choses différemment. À la tête de l'Auswärtiges Amt entre 2005 et 2009, puis de 2013 à 2017, Frank-Walter Steinmeier, actuel président fédéral, a reconnu des erreurs dans sa politique envers la Russie, et notamment pour son soutien au gazoduc germano-russe Nord Stream 2. Il le qualifiait encore en 2021 de « dernier pont » pour les relations des deux pays. Son attachement à Nord Stream 2 était clairement une erreur, a-t-il déclaré lors d'un entretien au château de Bellevue début avril 2022 : l'Allemagne s'est accrochée à des « ponts » auxquels la Russie ne croyait plus, et contre lesquels ses partenaires l'avaient mise en garde. Steinmeier parle ainsi d'un « bilan amer » de la politique russe, l'Allemagne ayant échoué dans son espoir d'intégrer la Russie dans une architecture de sécurité commune.

Sigmar Gabriel, ministre de l'Économie entre 2013 et 2017 puis ministre des Affaires étrangères de 2017 à 2018 (comme membre du SPD jadis très proche de Gerhard Schröder), s'est prononcé dans le même sens. Dans un discours devant l'American Council on Germany et l'Atlantik-Brücke (qu'il préside), Gabriel a qualifié l'erreur d'appréciation des intentions de Vladimir Poutine d'« échec massif et complet », « fardeau personnel » d'un ancien membre du gouvernement allemand. « L'erreur n'étant pas seulement celle de certains hommes politiques, mais un échec allemand

38. K. Bennhold, « Two Interviews, No Regrets: Talking about Putin's Russia with a Former German Chancellor », *The New York Times*, 1^{er} mai 2022.

39. G. Chazan, « Combative Angela Merkel Denies Appeasing Vladimir Putin over Ukraine », *Financial Times*, 8 juin 2022.

collectif ; des décennies de succès ont rendu trop d'Allemands arrogants et les avertissements d'Europe de l'Est ou d'Amérique n'ont pas été entendus, ou ont été rejetés. » Pour Gabriel⁴⁰, la vision allemande du monde focalisée sur le succès économique est vouée à l'échec dès lors que la géopolitique prend le pas sur l'économie.

* * *

En cherchant vainement à établir un « partenariat stratégique » avec Moscou – au prix d'une grande dépendance vis-à-vis des importations d'hydrocarbures russes –, l'Allemagne a, malgré elle, favorisé l'émergence d'un régime russe hostile aux valeurs allemandes (et occidentales). Pour Hannes Adomeit, la politique de l'Allemagne n'a pas seulement échoué, elle a été contre-productive. Elle a légitimé un système profondément corrompu, de plus en plus autoritaire et répressif, tout en encourageant indirectement Moscou à recourir à la violence contre ses voisins et à s'attaquer aux institutions occidentales⁴¹. En Europe du Centre-Est, beaucoup de responsables politiques et experts partagent ce point de vue qui est accablant pour l'Allemagne. Ce qui signifie que l'on ne pourra parler d'un tournant historique (*Zeitenwende*), d'un changement de paradigme dans la politique étrangère allemande, que si la révision de la politique russe de l'Allemagne est définitive, irréversible⁴² (du moins tant qu'une véritable démocratie ne voit pas le jour à Moscou). Cela vaut également pour la politique chinoise de Berlin, victime des mêmes illusions que l'*Ostpolitik* des gouvernements Kohl, Schröder surtout et Merkel⁴³.

En attendant, la politique étrangère de l'Allemagne prêterait le flanc aux critiques. Le maintien du dialogue avec Poutine (critiqué par la Pologne et les Pays baltes), les hésitations et le retard avec lesquels l'Allemagne a livré des armes lourdes à l'Ukraine (obusiers *PzH 2000*, blindés anti-aériens *Gepard*, systèmes antimissiles *Iris-T* et lance-roquettes multiples *MARS II* promis mi-avril et toujours pas livrés en juin alors que la bataille fait rage au Donbass) sont perçus par les partenaires américains et centre-européens comme une nouvelle preuve de la volonté allemande d'épargner Moscou, quitte à laisser les pays centre-européens exposés aux

40. « Gabriel zeigt Reue. Massives Scheitern der Russlandpolitik », *FAZ*, 14 juin 2022.

41. H. Adomeit, « Müssen wir Russland besser verstehen lernen? Eine kritische Auseinandersetzung mit den Argumenten für eine neue Russlandpolitik », *Sirius. Zeitschrift für Strategische Analysen*, vol. 3, n° 3, septembre 2019, p. 224-241.

42. R. Herzinger, « Wider die Begünstigung des Putinismus », *Internationale Politik*, n° 3, mai 2022, p. 100-105.

43. M. Huotari, « Leitlinien für die deutsche China-Politik », *Internationale Politik*, n° 3, mai 2022, p. 74-79.

menaces russes. Scholz peut bien répéter que l'Allemagne est prête à défendre chaque centimètre carré du territoire de l'OTAN : tant que Berlin ne s'engage pas massivement auprès de l'Ukraine, les alliés douteront du sérieux de la *Zeitenwende*⁴⁴. C'est le prix à payer pour des décennies de compromission vis-à-vis du Kremlin.



Mots clés

Politique étrangère allemande
Armées allemandes
Russie
Ukraine

44. Voir le commentaire d'A. Bollfrass, « Germany's Security Revolution Is Already Stalling », *Foreign Policy*, 21 avril 2022.

politique étrangère



Découvrez nos nouvelles offres d'abonnement sur le site www.revues.armand-colin.com

- ✓ Bénéficiez de services exclusifs sur le portail de notre diffuseur
- ✓ Accédez gratuitement à l'ensemble des articles parus depuis 2007
- ✓ Choisissez la formule papier + numérique ou e-only



TARIFS 2022

► S'abonner à la revue

		France TTC	Étranger HT*
Particuliers	papier + numérique	■ 80,00 €	■ 100,00 €
	e-only	■ 65,00 €	■ 80,00 €
Institutions	papier + numérique	■ 175,00 €	■ 195,00 €
	e-only	■ 130,00 €	■ 150,00 €
Étudiants**	papier + numérique	■ 70,00 €	■ 75,00 €
	e-only	■ 50,00 €	■ 55,00 €

* Pour bénéficier du tarif Étranger HT et être exonéré de la TVA à 2,1 %, merci de nous fournir un numéro intra-communautaire

** Tarif exclusivement réservé aux étudiants sur présentation d'un justificatif

► Acheter un numéro de la revue

	Tarif	Numéro (format X-20XX)	Quantité
Numéro récent (à partir de 2014)	■ 23,00 €
Numéro antérieur à 2014	■ 20,00 €
TOTAL DE MA COMMANDE		 €

Bon de commande à retourner à :

DUNOD ÉDITEUR - Service Clients - 11, rue Paul Bert - CS 30024 - 92247 Malakoff cedex, France
Tél. 0 820 800 500 - Fax. 01 41 23 67 35 - Étranger +33 (0)1 41 23 66 00 - revues@armand-colin.com

Adresse de livraison

Raison sociale :

Nom : Prénom :

Adresse :

Code postal : |_|_|_|_| Ville : Pays :

Courriel :@.....

Règlement à l'ordre de Dunod Éditeur

- Par chèque à la commande
- À réception de facture (institutions uniquement)
- Par mandat administratif (institutions uniquement)

Date : __/__/__

Signature (obligatoire)

Je souhaite effectuer mes démarches en ligne ou par courriel/téléphone

- ✓ Je me connecte au site www.revues.armand-colin.com, onglet « ÉCO & SC. POLITIQUE »
- ✓ Je contacte le service clients à l'adresse revues@armand-colin.com ou au 0 820 800 500

En vous abonnant, vous consentez à ce que Dunod Editeur traite vos données à caractère personnel pour la bonne gestion de votre abonnement et afin de vous permettre de bénéficier de ses nouveautés et actualités liées à votre activité. Vos données sont conservées en fonction de leur nature pour une durée conforme aux exigences légales. Vous pouvez retirer votre consentement, exercer vos droits d'accès, de rectification, d'opposition, de portabilité, ou encore définir le sort de vos données après votre décès en adressant votre demande à infos@dunod.com, sous réserve de justifier de votre identité à l'autorité de contrôle. Pour en savoir plus, consultez notre Charte Données Personnelles <https://www.revues.armand-colin.com/donnees-personnelles>. Toute commande implique que vous ayez préalablement pris connaissance des conditions générales d'abonnement sur notre site : <https://www.revues.armand-colin.com/cga>

