

En partenariat avec



analyse

Par **Hans Stark**, professeur de civilisation allemande à Sorbonne-Université et conseiller pour les relations franco-allemandes à l'Institut français des relations internationales (IFRI).

Photo ci-dessus :

Le 25 février 2023 se rassemblaient à Berlin plusieurs milliers de manifestants pour plaider en faveur de négociations avec la Russie dans le cadre de la guerre en Ukraine. Dans le cortège, des slogans pour appeler à « la diplomatie plutôt que la livraison d'armes » sont scandés. En amont une pétition en ligne, nommée « manifeste pour la paix » a connu une certaine résonance en frôlant les 650 000 signatures à la veille de la manifestation. (© Monika Skolimowska/DPA/dpa Picture-Alliance via AFP)



La politique étrangère allemande à la recherche de nouveaux repères

Alors que l'invasion russe de l'Ukraine a mis fin à la paix qui régnait sur le continent européen, ce conflit est ressenti et perçu en Allemagne comme une césure majeure qui pousse aujourd'hui Berlin à redéfinir sa politique étrangère, en particulier avec les États-Unis, la Chine et la Russie.

Qualifié par le chancelier Scholz de « changement d'époque » (*Zeitenwende*), le conflit en Ukraine marque la fin de l'après-guerre froide et, pour l'Allemagne, d'une période de trois décennies où elle avait le sentiment d'être entourée de pays partenaires et amis. Ce temps est révolu. Berlin doit revoir les fondements de sa politique étrangère, reposant – parallèlement à son ancrage dans l'Union européenne — sur un partenariat sécuritaire avec les États-Unis dans lequel l'Allemagne a peu investi depuis 1990, une coopération énergétique avec

la Russie qui lui a fourni des hydrocarbures à un prix peu élevé (lui permettant d'achever la sortie du nucléaire en toute quiétude) et un partenariat commercial avec la Chine.

L'Union européenne et la coopération franco-allemande, plus vitale que jamais

L'ancrage de l'Allemagne dans l'Union européenne (UE) reste inchangé, celle-ci représentant, tel un roc dans la tempête, un élément essentiel de stabilité et de réassurance. La reconnaissance de cette valeur intrinsèque de l'UE ressort claire-

ment du contrat de coalition signé par les trois partis de la « coalition feu tricolore » en novembre 2021 et dans lequel le nouveau gouvernement se déclare favorable à un renforcement des politiques européennes (1). L'attaque russe contre l'Ukraine n'a évidemment pas remis en question cet engagement, même si le fait que Berlin se replie davantage sur son allié américain peut faire naître des doutes quant au degré de l'adhésion allemande au concept « d'autonomie stratégique » de l'UE. Toutefois, les multiples déboires auxquels le Royaume-Uni est confronté depuis le Brexit et le rôle qui



incombera à l'UE lorsqu'il s'agira, une fois la guerre terminée, de stabiliser, de reconstruire et d'intégrer l'Ukraine, montrent clairement l'importance cruciale de l'UE comme acteur politique et économique sur la scène internationale, acteur incarnant à la fois art du compromis, valeur de référence et capacité de résilience. Certes, le gouvernement Scholz n'affiche pas des ambitions démesurées en matière d'intégration européenne. Son objectif n'est pas de transformer l'UE en une fédération supranationale, perspective de toute façon très minoritaire au sein de l'Union. Mais dans un discours tenu à l'Université Charles

“ Le « couple Macron-Scholz » n'a pas encore vu le jour. En revanche, les gouvernements français et allemand peuvent s'appuyer sur un cadrage franco-allemand très solide : le traité d'Aix-la-Chapelle de 2019. ”

de Prague, le 29 août 2022, Olaf Scholz clarifiait ses objectifs en matière de politique européenne en se prononçant en faveur de l'adhésion des Balkans occidentaux, de la Moldavie et de l'Ukraine à l'UE. Conscient du fait qu'une UE à 33 ou 35 ne peut fonctionner sans une réforme préalable de ses institutions, le Chancelier propose d'introduire le vote à la majorité qualifiée dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité (PESC) et la politique fiscale, deux domaines essentiels de la souveraineté nationale. Il se dit également favorable à des mesures permettant de revoir la composition des sièges au Parlement européen et le nombre de commissaires, un autre chantier de grande ampleur (2).

Ce chantier, l'Allemagne sait qu'il ne peut le construire sans son partenaire français — même si le Chancelier a omis de le rappeler dans son discours à Prague, maladresse qui n'a échappé à personne. Le couple franco-allemand a connu une période difficile en 2022, sur fond de divergences dues à la politique énergétique et au rôle du nucléaire, à l'annonce allemande d'achats massifs d'armements aux États-Unis, au soutien financier allemand à son industrie (à hauteur de 200 milliards d'euros), à un manque de communication évident entre les deux capitales, mais sans doute aussi à un style politique assez différent si l'on compare les deux chefs d'exécutif. Force est toutefois de souligner que le contexte intérieur est difficile pour eux — Emmanuel Macron est privé de majorité parlementaire et de soutien à ses projets de réforme, tandis qu'Olaf Scholz doit composer non seulement avec une coalition tripartite qui n'a jamais travaillé ensemble, mais aussi avec une aile gauche très influente au sein de son propre parti, le SPD. Ensuite, les chanceliers et présidents de la République qui ont formé les binômes des dernières décennies ont toujours eu besoin d'un temps d'acclimatation pour s'adapter aux différences culturelles entre la France et l'Allemagne. Le « couple Macron-Scholz » n'a donc pas encore vu le jour. En revanche, les gouvernements français

et allemand peuvent s'appuyer sur un cadrage franco-allemand très solide : le traité d'Aix-la-Chapelle de 2019 a permis de lancer une petite trentaine de projets bilatéraux qui sont en cours de réalisation, impliquant acteurs politiques, experts et représentants de la société civile des deux côtés du Rhin — auxquels il faut ajouter une multitude de structures bilatérales (y compris à l'échelle gouvernementale) qui permettent de maintenir en vie la coopération entre les deux pays. Le moteur franco-allemand peut être grippé, mais il est en état de marche. Le 23^e Conseil des ministres franco-allemand, qui s'est tenu le 22 janvier 2023, à l'occasion des 60 ans du traité de l'Élysée entre la République française et la République fédérale d'Allemagne, en a fourni la preuve (3).



Le réveil de la Bundeswehr

C'est au niveau militaire que le choc de l'invasion russe en Ukraine a été le plus rude. S'étant habituée (et ayant accepté) depuis l'unification un sous-financement chronique des forces armées allemandes tombées à 1,3 % du PIB allemand dans les années 2010-2020, la Bundeswehr est considérée aujourd'hui comme étant « à sec » et incapable de faire face à ses engagements au sein de l'OTAN en cas de conflit. D'où l'annonce du chancelier Scholz, le 27 février 2022 (4), d'un plan d'investissement massif de 100 milliards d'euros sur cinq ans, devant porter les dépenses militaires allemandes à 2 % du PIB et 70 à 80 milliards d'euros par an — le double de ce que l'Allemagne a dépensé avant l'annexion de la Crimée par les Russes en 2014. Berlin a prévu une répartition de cet effort financier supplémentaire de 100 milliards en investissant 40,9 milliards dans l'armée de l'air (notamment pour l'achat d'avions de chasse F-35), 20,7 milliards dans la numérisation, 19,3 milliards dans la marine et 16,3 milliards dans l'armée de terre. Ces sommes s'ajoutent à celle de la programmation budgétaire annuelle. Il s'agit d'un programme ambitieux qui prévoit notamment l'achat d'hélicoptères de combat, de drones, du système de défense aérienne THAAD, de frégates, de corvettes et de sous-marins. Le tout dans un laps de temps très court. La chaîne de

Photo ci-dessus :

Olaf Scholz donnait un discours le 29 août 2022 à Prague à l'occasion du sommet informel de l'Union européenne en République tchèque, durant lequel les thématiques de la crise énergétique et de la guerre en Ukraine étaient au sommaire des discussions. Le chancelier allemand exposait alors sa vision d'une « Europe géopolitique » en réitérant son engagement pour « l'élargissement de l'Union européenne aux pays des Balkans occidentaux, à l'Ukraine, à la Moldavie et, en perspective, à la Géorgie ». (© Kay Nietfeld/DPA/dpa Picture-Alliance via AFP)

Photo ci-dessous :

Lors d'un déplacement en Inde, le 25 février 2023, le chancelier allemand et le Premier ministre indien se rendaient à Bangaluru, dans le Sud du pays. Après les deux jours de visite officielle, l'Allemagne annonçait vouloir conclure un accord de 5,2 milliards de dollars avec le partenaire indien pour mener à bien conjointement la construction de six sous-marins conventionnels. (© Olaf Scholz)

production et d'approvisionnement doit également être revue si l'on veut surmonter les dysfonctionnements structurels de la Bundeswehr.

Autre preuve de la réorientation de la politique de défense allemande, la République a révisé sa politique d'exportation d'armements très stricte en acceptant de livrer de l'armement lourd à l'Ukraine. Il s'agit notamment de l'obusier automoteur PzH (*Panzerhaubitze*) 2000, du système anti-aérien IRIS-T SLM (dont la Bundeswehr ne dispose même pas encore), des chars anti-aériens « Gepard », de 40 chars « Marder » et,

Durant son mandat, ce dernier n'a reçu Angela Merkel qu'une fois à la Maison-Blanche et ne s'est jamais rendu en Allemagne en visite d'État. Si son prédécesseur Barack Obama a développé une relation de confiance avec la Chancelière, les relations germano-américaines furent également très tendues sous George W. Bush, en raison de la guerre en Irak et d'un anti-américanisme à peine caché au sein de la majorité SPD-Verts au pouvoir entre 1998 et 2005. La victoire électorale de Joe Biden en 2020 et l'invasion russe en Ukraine ont changé

CH-47 Chinook. Ces décisions ont évidemment un impact négatif sur l'industrie de défense européenne et la coopération franco-allemande. Mais elles s'expliquent par le fait que l'Allemagne se sent très menacée sur sa frontière orientale et tout particulièrement dans l'espace de la mer Baltique, dont elle est un pays riverain. Enfin, force est aussi de rappeler qu'en 2022, Marine Le Pen avait annoncé qu'elle mettrait fin à tous les projets d'armement franco-allemand si elle était élue présidente. Qui peut prédire ce qui se passera en 2027 ? Le choix

“ L'Allemagne se sent très menacée sur sa frontière orientale et tout particulièrement dans l'espace de la mer Baltique, dont elle est un pays riverain. ”

la donne. Face à la menace d'une escalade des combats, de leur extension à d'autres pays européens et du recours de la Russie à l'arme nucléaire, l'Allemagne se tourne vers les États-Unis et l'OTAN, garants de sa sécurité. Il s'agit du réflexe somme toute normal de la part d'un pays dont on sollicite soutien et leadership en Europe mais qui, à la différence de la France et du Royaume-Uni, ne peut s'appuyer sur une dissuasion nucléaire nationale. En découle tout d'abord la décision allemande d'acheter l'avion F-35, qui doit porter les bombes nucléaires américaines B-61 dans le cadre de la « participation nucléaire », mais sans doute aussi son choix en faveur du système de défense anti-aérienne « *European Skyshield* », qui doit protéger l'Allemagne contre l'attaque avec des missiles à courte, longue et moyenne portée. L'avantage de ce système réputé performant, c'est avant tout son interopérabilité avec les systèmes américain et otanien. Il fallait aussi agir dans l'urgence, car la menace russe (missiles hypersoniques Kinjal d'une portée de 2000 km déployés à Kaliningrad) est réelle. De même, l'Allemagne s'est retirée du programme de patrouille maritime français MAWS pour acheter du matériel américain P-8 A (Poseidon), tout comme elle s'est désengagée du projet d'hélicoptère de combat Tigre MK3, placé sous les auspices de la France et de l'Espagne, pour acheter chez Boeing des hélicoptères

pro-américain de l'Allemagne en matière de défense obéit à des logiques rationnelles difficilement réfutables, exposées d'ailleurs par Olaf Scholz dans la revue *Foreign Affairs* (5).

La fin du partenariat germano-russe

À partir de l'ère Gorbatchev et de l'unification, l'Allemagne s'est efforcée de bâtir un partenariat étroit avec Moscou. Vantant le concept du « changement par le commerce » (*Wandel durch Handel*), les gouvernements Schröder et Merkel semblaient convaincus qu'une pénétration économique, commerciale et culturelle allemande de la Russie permettrait d'accompagner le Kremlin sur la voie des réformes, afin de transformer la Russie en une démocratie parlementaire occidentale. À cette fin, l'Allemagne a accepté une logique d'interdépendance qui la rendait surtout dépendante de la Russie au niveau de l'importation d'hydrocarbures, celle-ci assurant jusqu'à 30 % des importations de pétrole et 60 % des importations de gaz en Allemagne. Parallèlement, Berlin a mis en place tout un réseau d'échanges politiques, tant dans le cadre du « Dialogue de St. Pétersbourg » que dans celui du « Forum germano-russe », l'objectif étant de soutenir une multitude de canaux de discussions et d'échanges entre Allemands et Russes (ces derniers furent toutefois tous triés et choisis par le Kremlin). À

après de longues hésitations, d'au moins 14 chars de combat Leopard 2A6. En revanche, début février 2023, l'Allemagne s'oppose encore à la livraison d'avions de chasse à Kyiv. En y ajoutant du matériel d'équipement des soldats et de munitions conséquentes, l'Allemagne est aujourd'hui le troisième plus grand fournisseur d'armes à l'Ukraine, derrière les États-Unis et le Royaume-Uni. Le changement intervenu au niveau militaire est donc manifeste.

Le repli stratégique sur Washington

Les relations germano-américaines ont traversé une crise profonde sous la présidence de Donald Trump.





cette fin, l'Allemagne a fermé les yeux sur les exactions russes tant à l'intérieur (une répression sans cesse croissante depuis 2012, couplée à un comportement mafieux et kleptocratique de la part des dirigeants russes) qu'à l'extérieur (guerre contre la Géorgie en 2008 et l'Ukraine en 2014), tout en qualifiant le projet *North Stream I et II* de « purement privé et commercial ». Ce qu'il n'était évidemment pas. L'invasion russe de l'Ukraine a mis un terme à cette coopération Berlin-Moscou et on imagine mal la voir renaître de ses cendres, tant que Poutine restera au pouvoir ou tant que le pouvoir restera poutinien. La rupture est consommée. La Russie a perdu l'Allemagne comme partenaire. Cette dernière a réussi à se rendre indépendante des hydrocarbures russes en moins d'un an, les importations de pétrole étant à l'arrêt et la part des importations de gaz russes

“ L'Allemagne semble commettre, vis-à-vis de la Chine, les mêmes erreurs que face à la Russie avant 2022. ”

s'étant effondrée. Les échanges politiques, culturels et scientifiques germano-russes sont au point mort. L'agression russe contre l'Ukraine ayant mis un terme à trois décennies de coopération entre les deux pays, l'Allemagne se tourne aujourd'hui nettement plus vers ses voisins d'Europe du Centre-Est — qui restent pourtant très critiques à l'égard de Berlin, lui reprochant un soutien à l'Ukraine jugé insuffisant et une trop grande proximité avec la Russie jusqu'en février 2022. La Pologne et les pays baltes reprochent surtout à l'Allemagne de n'avoir jamais pris au sérieux leurs avertissements quant aux desseins impérialistes russes.

Dernière hésitation : la Chine

Effet de miroir, la dépendance énergétique allemande à l'égard de la Russie (aujourd'hui surmontée) a pour corollaire une dépendance économique vis-à-vis de la Chine, devenue au fil du temps son principal partenaire commercial. Avec 246,6 milliards d'euros en 2021 (212,3 milliards en 2020), le volume des échanges commerciaux entre la Chine et l'Allemagne représente plus du tiers de l'ensemble des échanges entre l'UE et la Chine (696 milliards en 2021). L'UE (tout comme l'Allemagne) importe deux fois plus de la Chine que des États-Unis. À cela s'ajoute la dépendance aiguë des Européens (des Allemands) à l'égard de matières premières critiques chinoises (terres rares, tungstène, antimoine, gallium...) pour lesquelles Pékin est en position de quasi-monopole. Si l'Allemagne se sèvre du gaz et du pétrole russes, elle n'arrive pas pour le moment à se sevrer du marché chinois, alors que les États-Unis — dont l'Allemagne dépend totalement du point de vue militaire — mène depuis les années Trump une politique de découplage économique vis-à-vis de Pékin. Normalement, Berlin devrait suivre Washington sur cette voie. Et sans doute, en cas de conflit sino-américain autour de Taïwan, l'Allemagne sera obligée de se désengager radicalement de l'économie chinoise. Elle a certes adopté, en 2021, des principes relatifs à l'Indo-Pacifique qui mettent en garde contre l'expansionnisme chinois en mer de Chine. Aussi,

en 2023, on s'attend à ce que la stratégie nationale allemande, attendue pour le premier trimestre de l'année, adopte une position critique à l'égard de Pékin. En même temps, ses grandes entreprises, notamment BASF, mais aussi le secteur automobile (en particulier Volkswagen), continuent à investir massivement en Chine. Le fait que le chancelier allemand (et ancien bourgmestre d'Hambourg) a autorisé le géant chinois Cosco à prendre une participation de 24,9 % dans le port de Hambourg a évidemment alimenté le débat allemand sur les investissements stratégiques. D'autant que la législation allemande vis-à-vis des activités de Huawei en République fédérale est bien plus



laxiste que celle de ses partenaires européens. Le tout dans un contexte de conflit ouvert sur le contrôle à l'échelle mondiale des semi-conducteurs entre les Américains et les Chinois. L'Allemagne semble commettre, vis-à-vis de la Chine, les mêmes erreurs que face à la Russie avant 2022. Si la guerre d'agression de Poutine oblige l'Allemagne à revoir sa politique étrangère, le gouvernement Scholz subit toujours le poids et l'influence de l'industrie, attirée par les bénéfices économiques à court terme, alors qu'on attend de l'Allemagne une réflexion stratégique axée sur le moyen et le long terme.

Hans Stark

Notes

- (1) SPD/Grüne/FDP, « Mehr Fortschritt wagen : Koalitionsvertrag » (<https://rb.gy/yghzo7>).
- (2) <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-von-bundestkanzler-scholz-an-der-karls-universitaet-am-29-august-2022-in-prag-2079534>
- (3) <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/01/22/celebration-du-60eme-anniversaire-du-traite-de-leysee-a-la-sorbonne>
- (4) *Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht. Plenarprotokoll 20/19*, 27 février 2022, p. 1350-1354 (<https://rb.gy/jrfgc5>).
- (5) Olaf Scholz, « The Global Zeitenwende. How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era », *Foreign Affairs*, janvier-février 2023, p. 22-38.

Photo ci-dessus :

Angela Merkel accueillait Vladimir Poutine en juillet 2017 à son arrivée à Hambourg, en vue d'un sommet du G20 organisé en Allemagne. Liée à Moscou par des intérêts économiques, l'ancienne chancelière allemande se voulait pragmatique face à son homologue russe et avait tempéré en 2008 la volonté américaine d'intégrer l'Ukraine et la Géorgie au sein de l'OTAN. (© Saul Loeb/AFP)