

L'ALLEMAGNE ET LE « ZEITENWENDE »

Entre permanence et changement

Rolf Mützenich
Juin 2022

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

L'histoire européenne se souviendra de l'année 2022 comme d'une profonde césure, voire peut-être comme d'une rupture historique. La guerre d'agression déclenchée par la Russie contre l'Ukraine le 24 février dernier marque le début d'un changement de paradigme fondamental s'agissant de l'architecture européenne de sécurité et de paix, voire également sans doute de l'ordre géopolitique et économique mondial. A peine trente ans après la chute du Rideau de fer et la signature de la Charte de Paris, l'Europe se retrouve devant les ruines de la « maison commune » voulue par Mikhaïl Gorbatchev et l'idée sous-jacente d'une sécurité collective en Europe fondée sur la coopération. L'invasion menée par Poutine remet en question de nombreux postulats fondamentaux qui, jusqu'à présent, faisaient l'objet de certitudes.

La guerre a profondément modifié les attentes vis-à-vis de l'Allemagne et de son rôle en Europe et dans le monde. Le « tournant historique » évoqué par le chancelier fédéral Olaf Scholz dans sa déclaration gouvernementale en date du 27 février dernier fournit la preuve de cette nouvelle réalité. En conséquence, la République fédérale d'Allemagne investira à l'avenir 2 % de son produit intérieur brut dans le budget de la défense. Par ailleurs, un « fonds spécial alloué à la *Bundeswehr* », inscrit dans la constitution et chiffré à 100 milliards d'euros, devrait être mis en place. En outre, le gouvernement fédéral livre des armes défensives à l'Ukraine et a annoncé l'amplification de projets d'armement communs à l'échelle européenne. L'ampleur de ces mesures illustre clairement la situation présente : nous assistons à l'heure actuelle un profond changement de paradigme dans la politique étrangère et de sécurité allemande.

Cependant, au-delà de ces décisions historiques, un débat stratégique, portant sur la mise en place et sur l'incidence qu'aura ce « tournant historique » sur la politique étrangère et la politique de sécurité de l'Allemagne, s'impose de toute urgence. La question se pose ainsi de savoir ce que la *Bundeswehr*, en l'état, est en mesure d'accomplir dans le cadre de l'Union européenne (UE) et de l'alliance militaire qu'est l'OTAN. Une augmentation du budget de la défense à elle seule ne conduit pas automatiquement à un renforcement ef-

fectif de la sécurité. A l'heure actuelle, les Etats membres de l'UE dépensent déjà au total plus de 200 milliards d'euros pour l'armement – quatre fois plus que la Russie. En dépit de ces dépenses, les capacités de défense des Européens sont nettement en retrait par rapport à celles d'autres pays en raison d'un manque d'interopérabilité et de structures communes entre les forces armées européennes ainsi que d'une utilisation inefficace des moyens à disposition. Parallèlement à la réforme du système d'approvisionnement de la *Bundeswehr*, souvent réclamée, une plus étroite imbrication et une plus forte coopération des forces armées entre elles sont indispensables au sein de l'UE.

Depuis le début de l'invasion russe, l'UE a trouvé la voie d'une nouvelle unité et a décidé d'un ensemble de sanctions contre la Russie, sanctions d'une ampleur inédite dans l'histoire de l'UE. Par ailleurs, l'UE livre pour la première fois des armes défensives dans une zone de conflit. Les moments de crise tels que la guerre en Ukraine ont déjà souvent eu l'effet d'un catalyseur au sein de l'UE, conduisant à une plus forte intégration européenne. C'est ainsi qu'ont vu le jour, à la suite de l'annexion de la Crimée en 2014, des dispositifs tels que la Coopération structurée permanente (CSP), l'Examen annuel coordonné en matière de défense (EACD) et le Fonds européen de la défense (FED). Il aura fallu attendre le mois de mars de cette année pour que l'UE franchisse une nouvelle étape sur la voie d'une meilleure coopération dans le domaine de la sécurité et de la défense, en adoptant la « boussole stratégique », nouvelle feuille de route en matière de politique de sécurité à l'échelle de l'Union. La « boussole stratégique » prévoit entre autres la mise en place d'une troupe d'intervention européenne censée pouvoir intervenir dans des conflits d'ici 2025. La ministre fédérale de la Défense, Christine Lambrecht, a d'ores et déjà proposé que la *Bundeswehr* mette à disposition l'essentiel des effectifs de cette troupe d'intervention rapide lors de la première année d'intervention. Ce faisant, l'Allemagne envoie un important signal à ses partenaires européens, se montrant prête à assumer une plus grande responsabilité dans le cadre de la politique commune de défense et de sécurité menée par l'UE.

Dans le même temps, la sécurité en Europe est toujours largement dépendante de la capacité à maintenir les systèmes d'alliances au sein de l'OTAN. Dès l'épisode de l'annexion de la Crimée en 2014, la défense de l'OTAN a progressivement fait son chemin pour se retrouver finalement au cœur même de notre politique de sécurité. C'est précisément le président russe, Vladimir Poutine, qui a mis fin, par ses agissements en Ukraine, à la crise existentielle que traversait l'OTAN, contribuant largement à ressusciter l'alliance. Il y a peu de temps encore, l'ancien président américain, Donald Trump, qualifiait l'OTAN d'alliance « obsolète » tandis que le président français, Emmanuel Macron, la disait en « état de mort cérébrale ». A contrario, l'occident est aujourd'hui uni comme il ne l'avait plus été depuis la guerre froide. C'est même le cas des Etats qui observaient une neutralité jusqu'alors et envisagent désormais de rejoindre l'alliance nord atlantique.

Une chose est sûre : nous avons cette chance, comme l'histoire sait nous en réserver, que Joe Biden soit l'actuel président américain en exercice, lui qui incarne la coopération avec l'Europe comme aucun autre de ses prédécesseurs. Il faudrait que cette opportunité historique soit saisie pour placer le partenariat transatlantique sur des fondations plus solides et plus pérennes. Pour autant, les Européens ne doivent pas se bercer d'illusions : cette nouvelle menace en provenance de la Russie montre une nouvelle fois sans détour à l'Europe sa dépendance vis-à-vis des garanties de sécurité offertes par les Etats-Unis. La réduction de cette situation de dépendance constitue un défi majeur à relever pour l'Europe dans les années à venir. En effet, quand bien même les Etats-Unis sont actuellement de nouveau solidement arrimés à l'alliance transatlantique, l'Europe ne devrait pas oublier l'amertume des leçons tirées des années Trump et aspirer à un plus haut degré d'autonomie stratégique. Dès les prochaines élections présidentielles américaines en novembre 2024, le président élu pourrait de nouveau remettre en question l'alliance défensive des pays occidentaux ainsi que les garanties de sécurité offertes par les Etats-Unis à leurs alliés.

La guerre qui sévit à l'Est de l'Europe ne saurait agir comme un mirage, occultant la lutte qui oppose les Etats-Unis à la Chine pour la domination du futur ordre géopolitique mondial. Cette lutte continuera bien d'être au cœur de la politique étrangère américaine. Depuis quelque temps déjà, nous assistons à l'érosion des règles et des normes dans les relations internationales et au retour à un système géopolitique classique dominé par les grandes puissances, aussi bien dans l'océan Indien, au Proche Orient, sur le continent africain qu'en l'Europe de l'Est. La guerre de Poutine contre l'Ukraine constitue jusqu'à présent l'atteinte la plus lourde portée à l'ordre géopolitique mondial, fondé sur des valeurs libérales et sur des règles. Il est manifeste que nous nous trouvons en ce moment dans une phase de transition vers une nouvelle structuration, à l'échelle globale, des rapports de pouvoir. L'aspect que prendra ce futur ordre mondial est encore incertain, mais un examen détaillé des deux votes survenus à l'Assemblée générale des Nations Unies les 2 et 24 mars derniers au sujet de l'invasion de l'Ukraine par des troupes russes pourrait déjà en dessiner une ébauche. Lors des deux votes de résolution, la majorité écrasante des Etats membres des Nations Unies a voté pour une condamnation

de la Russie (140 voix le 2 mars, 141 le 24 mars). Seuls cinq Etats ont voté contre cette condamnation, à chaque reprise : la Biélorussie, l'Erythrée, la Corée du Nord, la Russie et la Syrie. 35, plus précisément 38 pays se sont abstenus – parmi eux, de nombreux Etats autoritaires tels que la Chine, mais également l'Inde, pourtant plus grande démocratie du monde.

Au total, ces pays qui n'ont pas explicitement condamné la guerre d'agression menée par la Russie représentent la moitié de la population mondiale. Si l'on y ajoute les pays qui ont certes condamné l'attitude de la Russie, mais qui n'ont pas soutenu les sanctions occidentales, le total grimpe même aux deux tiers de la population mondiale. On remarque à ce propos qu'une large majorité de ces pays se situe sur le supercontinent eurasiatique ainsi qu'en Afrique, le long de la « nouvelle route de la soie ». En dépit des critiques internationales, le gouvernement chinois n'a pas condamné l'invasion russe jusqu'à présent. Bien au contraire : pas plus tard qu'en février dernier, Moscou et Pékin réaffirmaient leur « amitié inconditionnelle », signant un accord de partenariat dans de nombreux domaines entre leurs deux pays.

La guerre continue de pousser la Russie, à vue d'œil désormais, dans une situation de dépendance unilatérale vis-à-vis de la Chine, aussi bien d'un point de vue politique que d'un point de vue économique. Pékin pourrait utiliser à son tour cette situation de dépendance de la Russie vis-à-vis d'elle pour étendre sa sphère d'influence aux anciennes républiques soviétiques d'Asie centrale. La guerre comporte pourtant d'immenses risques pour la Chine : en adoptant une attitude ambiguë au sujet de la guerre d'agression déclenchée par la Russie, la Chine a en effet, en contradiction avec ses propres principes en matière de politique étrangère, d'ores et déjà fortement perdu en crédibilité en tant que future puissance géopolitique ambitionnant d'assurer la pérennité de l'ordre géopolitique mondial. Au-delà de l'extension de la sphère d'influence chinoise, les raisons et les motivations des Etats qui soutiennent la Russie – ou du moins qui ne la condamnent pas – sont diverses : l'éventail de ces raisons et motivations s'étend de situations de dépendance et d'intérêts stratégiques et économiques, de relations historiques jusqu'à des réflexes anti-occidentaux. Cependant, il convient de constater que le nouvel ordre géopolitique mondial, encore en gestation, ne saurait être réduit de manière schématique à une confrontation entre les démocraties libérales et les régimes autoritaires. Les rapports de puissance et les divergences d'intérêts entre les différents Etats semblent être bien plus complexes et laissent présager une époque de troubles dans les relations internationales.

Un détour par l'histoire montre que les périodes de ruptures dans les relations entre les puissances se sont avérées être le plus souvent des périodes d'instabilité, sujettes aux crises. L'issue pacifique du conflit Est Ouest en 1989/1990 constitue l'une des rares exceptions en l'espèce, exception que l'on doit notamment aussi à la politique de paix et de détente menée par Willy Brandt ainsi qu'au processus de négociation au long cours rendu possible dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Ce sont autant de dispositifs de dialogue et d'institutions que Moscou met

aujourd'hui en péril. La probabilité de pouvoir jamais établir à nouveau des relations de confiance avec une Russie sous la coupe de Poutine demeure fort peu crédible. Au cours des prochaines années, si ce n'est au cours des prochaines décennies, l'ordre géopolitique européen sera vraisemblablement marqué par une période de confrontation, ou au dans le meilleur des cas, par une période de coexistence avec la Russie.

Dans le même temps, le « tournant historique » à l'œuvre aujourd'hui ne saurait se réduire à la seule dimension militaire. La guerre en Ukraine ne change rien à la nécessité de forger un concept de sécurité réunissant un large éventail d'aspects, abordant non seulement la dimension militaire, mais également les dimensions politique, économique, écologique et humanitaire. A l'instar de la crise sanitaire survenue précédemment lors de l'épidémie de Covid-19, la guerre en Ukraine souligne une nouvelle fois les risques que génèrent des situations de forte dépendance vis-à-vis de certaines chaînes d'approvisionnement, qu'il s'agisse de l'approvisionnement énergétique en provenance de la Russie ou de la dépendance aux infrastructures technologiques de la Chine. En bref : sur les questions stratégiques en matière politique, économique et technologique, l'UE se doit de renforcer sa souveraineté communautaire et sa résilience.

Par la même occasion, la réflexion s'impose, dès aujourd'hui, sur la question de savoir comment une architecture de sécurité européenne pourrait être rétablie à l'avenir. S'il est évident qu'un retour au *statu quo ante* avec Poutine n'est plus possible, il nous faudra pourtant, tôt ou tard, engager des négociations avec le Kremlin sur la question de la sécurité européenne. Dans un futur proche, la sécurité européenne ne se pourra plus se faire en coopération avec la Russie, mais en opposition à elle. Toutefois, il ne s'agit pas d'en conclure que les leçons tirées de la politique de détente menée dans d'autres régions du monde cessent d'être pertinentes. Bien au contraire : face à ce défi colossal du changement climatique que l'humanité doit relever, face à la lutte contre la pauvreté, contre les pandémies et les phénomènes migratoires, la coopération internationale et le souci de garantir la paix font, dans un monde en mutation, caractérisé par des systèmes de valeurs en concurrence, également partie intégrante de la politique étrangère et de de sécurité allemande et européenne.

L'article a été publié dans le IPG-Journal du 14 avril 2022 sous le titre « **Zwischen Wandel und Kontinuität** ».

L'AUTEUR

Rolf Mützenich, député du Bundestag depuis 2002, est depuis 2019 le président du groupe parlementaire du SPD.

CONTACT

Fondation Friedrich-Ebert

41 bis, bd. de la Tour-Maubourg 75007 | Paris | France

Tel. +33 (0)1 45 55 09 96

Fax: +33 (0)1 45 55 85 62

<https://paris.fes.de>

fes@fesparis.org

Autres publications de la FES Paris à télécharger sur le site <http://fesparis.org/publications.html> :

Fondation Friedrich-Ebert

Security Radar 2022

Synthèse

Paris, 2022

Bläsius, Julia

Quel bilan faire de la campagne ?

Les élections fédérales en Allemagne

Paris, octobre 2021

Samuel Greef, Alain Olive, Johan

Sjölander, Emanuele Toscano

L'extrême droite européenne contre les travailleurs

Un dialogue social menacé

Paris, 2022

Hansen, Annika S.; Gienanth, Tobias von

Le Sahelistan

Pourquoi le Mali n'est pas l'Afghanistan

Paris, septembre 2021

Grabosch, Robert

La loi allemande sur le devoir de vigilance

L'Allemagne pose de nouveaux jalons pour

la protection des droits humains

Bonn, Janvier 2022

Schmid, Nils

Afficher notre unité

La politique étrangère du SPD face aux

nouveaux défis internationaux

Paris, décembre 2021

Borucki, Isabelle

La politique en voie de digitalisation ?

Expériences et défis des partis politiques

allemands face au numérique

Paris, décembre 2021

Rohde, Jan Philipp

La transformation sociale-écologique en Allemagne

Propositions des syndicats allemands

Paris, décembre 2021

Saxer, Marc

Plaidoyer pour une «transformation réaliste»

La stratégie de la social-démocratie allemande

Paris, novembre 2021