

Leadership d'un nouveau genre

Comment la crise ukrainienne et l'annexion de la Crimée ont-elles renforcé le rôle de l'Allemagne comme chef de file de la politique étrangère de l'UE ?

WOLFGANG KOETH*

L'annexion de la Crimée par la Russie en mars 2014 et les bouleversements causés par la Russie en Ukraine orientale ont mis fin aux illusions de l'Europe, qui croyait être définitivement entrée dans le monde postmoderne, où conflits militaires et conquêtes territoriales n'appartiendraient plus qu'aux livres d'histoire. Au cours de la dernière décennie, l'UE a construit sa politique étrangère sur l'hypothèse qu'en l'absence de menaces militaires traditionnelles, les défis de sécurité proviendraient d'acteurs non étatiques : le terrorisme, les états en déliquescence, la criminalité organisée et les conflits régionaux de type balkanique¹. Bruxelles est partie du postulat général qu'au XXI^e siècle, la politique étrangère était basée sur la projection de normes et de valeurs à l'étranger plutôt que sur la force militaire². La conviction que cette approche politique postmoderne aurait également le pouvoir de transformer les anciennes républiques soviétiques en états européens modernes a été le principal moteur des accords d'association signés entre l'UE et l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie en 2014.

Conformément à ses traditions pacifistes d'après-guerre, l'Allemagne a été un ardent promoteur d'une politique étrangère multilatérale fondée sur des règles³. Sa propre politique étrangère a été caractérisée par son rôle en tant que puissance civile et son *Ostpolitik*, c'est-à-dire ses liens privilégiés avec les pays de l'ancien bloc soviétique. En outre, les relations germano-russes ont été importantes pour l'Allemagne non seulement sur le plan économique, mais aussi sur le plan politique, car elles ont accru l'importance de Berlin au sein de l'UE et de l'OTAN. Par conséquent, l'annexion de la Crimée et l'agression militaire à peine déguisée de Moscou en Ukraine orientale ont eu un impact marqué sur la politique étrangère allemande, ce qui a non seulement incité Berlin à reconsidérer la nature de ses relations avec Moscou, mais aussi changé la dynamique au sein de l'Union européenne, où l'Allemagne a vu son rôle de leader renforcé, même si ce fût davantage par accident que par dessein. Cette émancipation de l'Allemagne en tant qu'acteur de la poli-

*Wolfgang Koeth est professeur à l'Institut européen d'administration publique, à Maastricht, aux Pays-Bas.

KOETH, Wolfgang, « Leadership Revised—How Did the Ukraine Crisis and the Annexation of Crimea Affirm Germany's Leading Role in EU Foreign Policy? », *Lithuanian Annual Strategic Review* 14, n° 1, 2016, pp. 101-116, ISSN (en ligne) 2335-870X, DOI : <https://doi.org/10.1515/lasr-2016-0004>.

tique étrangère de l'UE s'était déjà manifestée concrètement au Kosovo et en Afghanistan, après le remplacement du gouvernement Kohl par une coalition réunissant la gauche et le parti écologiste en 1998. Bien qu'elle ne l'ait pas cherché volontairement, l'Allemagne ne refusera pas le rôle de leader qu'il lui sera destiné, se retrouvant ainsi dans une position de leadership accidentel⁴.

Cet article analyse la façon dont l'Allemagne, en particulier à travers la crise ukrainienne qui a débuté en 2014, s'est affirmée, bien qu'à contrecœur, en tant que nœud décisionnel de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE, devenant ainsi de facto le principal artisan de la réponse de l'UE à l'égard de la Russie. L'article souligne les conséquences internes et externes de ce nouveau rôle, y compris dans d'autres domaines politiques et, de façon plus spécifique, vis-à-vis des états baltes. Pour ce faire, nous devons d'abord examiner de plus près les principes de la politique étrangère allemande et la spécificité des relations germano-russes.

La politique étrangère allemande : inspirée de la guerre froide

Pour l'observateur occasionnel, il peut être difficile de comprendre les moteurs de la politique étrangère allemande. Alors que la plupart des pays considèrent la politique étrangère comme un instrument de défense de leurs intérêts politiques et économiques à l'étranger, traduisant une volonté d'inciter d'autres pays à se comporter d'une certaine manière, les tentatives d'utiliser la politique étrangère comme un moyen de gagner de l'influence ont été, pendant des décennies, un tabou pour l'Allemagne de l'après-guerre⁵. Bien que pendant les vingt premières années de l'existence de la RFA, les tendances révisionnistes fussent encore présentes dans le pays, le rejet total de l'idéologie nationaliste était l'un des piliers fondateurs de l'identité de l'Allemagne de l'Ouest d'après-guerre⁶. Cette nouvelle approche de la politique étrangère, en partie motivée par un sentiment de culpabilité et de honte à l'égard du passé nazi, en partie par la peur de la propagation du communisme, a rayé les concepts d'« intérêt national » et d'« identité » du vocabulaire politique dominant.

Les relations difficiles de l'Allemagne avec son passé, sa dépendance à l'égard de ses alliés occidentaux et la nécessité de redéfinir sa place en Europe et dans le monde ont fait de l'Allemagne un champion de l'intégration européenne. Le processus d'intégration européenne a permis à la République fédérale d'assumer un nouveau rôle parmi les nations civilisées, compatible avec ses intérêts économiques (accès de ses produits industriels au marché commun). Cette volonté était parfaitement compatible avec la volonté des voisins de l'Allemagne de contenir le pays par des mécanismes de coopération supranationale qui l'empêcheraient de reprendre son propre *Sonderweg* (voie particulière), tout en leur permettant de bénéficier du dynamisme de l'industrie allemande. Ainsi, la RFA est devenue le représentant de l'intégration européenne : l'Allemagne ne pouvait jouer un rôle positif et productif dans la politique internationale qu'au sein et à travers l'Europe.

Alors que l'intégration euro-atlantique de l'Allemagne s'est avérée profitable à toutes les parties, tant pour l'Allemagne que pour ses alliés, ce sont les relations avec

l'Union soviétique et les pays du bloc de l'Est qui sont devenues, dans les années 1960 et 1970, le test décisif de la politique étrangère ouest-allemande. La situation géopolitique de l'Allemagne exigeait un certain pragmatisme : la division de l'Allemagne, les liens familiaux de nombreux Allemands derrière le rideau de fer et la question de Berlin-Ouest (enclave occidentale au sein de la RDA) imposait le maintien de relations saines. L'*Ostpolitik* du chancelier Brandt au début des années 1970 (symbolisé par le célèbre *Kniefall* (agenouillement) envers les victimes du soulèvement du ghetto de Varsovie en 1970) présentait le triple avantage de faciliter les échanges humains, d'ouvrir les marchés pour l'industrie (ouest-allemande) et de permettre à la RFA de renforcer sa position morale vis-à-vis de l'Allemagne de l'Est en assumant la responsabilité de son passé.

La possibilité de promouvoir la liberté et la démocratie non seulement en son nom, mais aussi au nom de l'ensemble du monde occidental, a aidé l'Allemagne à renforcer encore davantage sa nouvelle identité post-moderne fondée sur le multilatéralisme et le principe de la « force tranquille », qui sont encore aujourd'hui le moteur de la politique allemande. Lorsque la RDA s'est effondrée en 1989, le magnétisme du modèle ouest-allemand, alliant richesse économique, démocratie, état de droit, supériorité morale et bonne réputation internationale, est donc devenu irrésistible pour les Allemands de l'Est.

L'Allemagne et la PESC

L'émancipation lente de la politique étrangère de l'Allemagne dans un contexte européen

L'accord « 2+4 » de 1990 a finalement mis fin à l'ordre de la guerre froide et a rétabli la souveraineté de l'Allemagne en matière de politique étrangère. Les craintes initiales de ses partenaires occidentaux quant à l'hégémonie d'une Allemagne unie en Europe, en particulier après la reconnaissance non coordonnée de la Croatie et de la Slovénie par l'Allemagne en 1991, ont conduit à la mise en place de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE avec le traité de Maastricht de 1993. La PESC a été définie comme une opération diplomatique de plus grande envergure et un exercice d'équilibre du pouvoir dans lequel les états membres ont cherché à inscrire un état allemand élargi dans une entité européenne plus forte⁷. En outre, en cette période de grands changements géopolitiques, au cours de laquelle l'Europe a perdu la face lors des crises du Golfe et de la Yougoslavie, la PESC a été considérée comme un outil de renforcement de l'identité européenne⁸.

Fait révélateur, lors de la phase de conception du traité de Maastricht, l'Allemagne figurait parmi les États qui préconisaient une PESC plus supranationale, ce qui impliquait notamment des décisions prises à la majorité qualifiée (abandonnant les droits de veto nationaux) et une plus grande implication du Parlement européen, propositions rejetées avec force par deux autres acteurs majeurs de la politique étrangère, le Royaume-Uni et la France. D'un point de vue extérieur, on pourrait croire que l'Allemagne a volontairement induit une diminution de sa marge de manœuvre en matière de politique étrangère

de par son intégration dans la PESC. Mais c'est bien l'intégration de sa politique étrangère dans la PESC qui a permis à l'Allemagne de s'émanciper en tant qu'acteur de la politique étrangère au sein de l'UE.

Cette intégration au cadre politique européen a toutefois aussi compliqué la tâche de l'Allemagne dans sa volonté de poursuivre son ancienne politique d'évitement de la responsabilité politique par le biais de la *Scheckbuchdiplomatie* (diplomatie du chéquier) qui consistait à contribuer financièrement aux politiques mises en œuvre par ses partenaires tout en restant dans l'ombre des projecteurs. La prise de responsabilité politique exigeait de l'Allemagne qu'elle surmonte ses schémas d'évitement et de non-engagement militaire (comme dans la guerre du Golfe de 1991 ou dans les deux premières guerres des Balkans).

La démarche n'a pas été sans controverse : lorsque les troupes allemandes ont commencé à participer à des missions internationales de maintien de la paix dans les années 1990, certaines parties du spectre politique allemand ont mis en garde contre un retour à une tradition militariste qui alimenterait les craintes d'un retour à une hégémonie allemande et à l'impérialisme : des craintes qui, en général, s'exprimaient davantage à l'intérieur de l'Allemagne qu'à l'extérieur du pays. Ce sera finalement au Kosovo en 1999 que l'Allemagne aura définitivement réussi à dépasser son histoire et à accepter la nécessité de sa propre intervention militaire, dans le cadre d'une coalition dirigée par les États-Unis, afin d'honorer son engagement d'après-guerre avec le slogan « plus jamais », en allusion aux génocides et aux camps de concentration.

Avec le recul, la crainte que l'Allemagne abandonne le projet européen au profit d'un *Sonderweg* s'est révélée infondée : le gouvernement Kohl, dominé par une génération d'élus encore traumatisés par l'expérience du fascisme et de la Seconde Guerre mondiale, était toujours pleinement engagé dans le projet européen et avait une aversion naturelle pour toute tentative allemande de domination. Au lieu de cela, sa puissance économique, sa démographie et sa position géographique ont fait que l'Allemagne s'est rapprochée du centre du pouvoir de l'Europe. Ce rôle, qui s'est véritablement affirmé durant la crise financière à partir de 2008, a été non seulement accepté, mais aussi activement soutenu par bon nombre de ses voisins d'Europe centrale et orientale. L'attitude de ces pays a été mieux exprimée par le ministre polonais des Affaires étrangères Sikorski, qui a fait la déclaration suivante en 2011, dans le contexte de la crise de l'euro : « aujourd'hui, j'ai moins peur de la puissance allemande que de l'inactivité allemande⁹ ».

Au sein de l'UE, le partenariat rapproché de l'Allemagne et de la France a permis au pays de rester dans l'ombre des projecteurs tout en continuant à façonner activement les politiques de l'UE afin de servir ses propres intérêts. Des initiatives majeures, comme l'Union économique et monétaire, ont été préparées en étroite coopération et ensuite proposées comme une entreprise commune : cette stratégie correspondait au désir de la France d'*augmenter* et de l'Allemagne de *diminuer* leur engagement respectif aux yeux du public en tant que force motrice de l'agenda politique européen. Or, les intérêts de Berlin et de Paris n'ont pas toujours coïncidé : le processus d'élargissement, qui a débuté dans la seconde moitié des années 1990, qui a connu un point culminant avec l'adhésion de dix

pays d'Europe centrale et orientale en 2004, était avant tout porté par l'Allemagne, qui s'efforçait d'exporter la stabilité vers ses voisins de l'Est tout en élargissant le marché unique de l'UE vers l'Est. Paris considérait plutôt l'élargissement comme une menace pour une union politique plus étroite et comme un affaiblissement du leadership franco-allemand au sein de l'UE.

Dans le cadre de la PESC, les relations spéciales avec la Russie se sont révélées importantes pour l'Allemagne, non seulement sur le plan économique, mais aussi sur le plan politique. Tout d'abord, cette relation était hautement symbolique, la Russie étant le pays qui avait le plus souffert des atrocités allemandes pendant la Seconde Guerre mondiale. De bonnes relations avec la Russie ont servi à l'Allemagne comme un moyen d'exhorter son passé militariste. En outre, la relation privilégiée a conféré à l'Allemagne une dimension supplémentaire au sein de l'UE et de l'OTAN, compensant ainsi un manque de puissance militaire. C'est donc tout naturellement que l'Europe s'est tournée vers l'Allemagne, qui avait déjà joué un rôle de leader dans la crise de l'euro après 2008, après l'annexion de la Crimée par la Russie. Encore une fois, pour évaluer correctement l'attitude de Berlin dans la crise ukrainienne, il faudrait examiner l'histoire des relations germano-russes.

La spécificité des relations germano-russes

Au cours des siècles, l'Allemagne et la Russie ont toujours joué un rôle clé l'une pour l'autre dans leurs politiques étrangères respectives. Les deux pays partagent de nombreuses similitudes : ni l'un ni l'autre n'a de frontières naturelles ; tous deux se sont historiquement étendus aux dépens de la liberté et de la souveraineté de leur voisin pour tenter d'accroître leur influence et leur pouvoir¹⁰, et les deux pays ont coopéré à plusieurs reprises à cet égard, comme à Rapallo ou avec le Pacte Molotov-Ribbentrop. Au XX^e siècle, les deux pays ont justifié ces tendances impérialistes par l'idéologie, et tous deux ont trouvé leurs ambitions impérialistes vaincues par l'histoire. Pour les deux pays, la redéfinition de leur identité nationale peut s'expliquer par leur passé. Alors que l'Allemagne a réussi à acquérir une nouvelle identité post-moderne en rompant complètement avec son passé, la Russie a pris le chemin inverse : essayer de renouer avec le passé en retrouvant sa gloire d'antan.

La combinaison de la culpabilité historique, la gratitude envers la Russie pour avoir permis l'unification allemande et le départ des troupes soviétiques, combinés à ses intérêts économiques, peuvent expliquer pourquoi l'Allemagne comptait parmi les partisans les plus fervents de la Russie au début des années 1990. A cette époque, la Russie, comme les autres états successeurs de l'Union soviétique, était confrontée à une profonde crise économique et sociale. Pour l'Allemagne, la disparition de l'Union soviétique et l'émancipation des nations d'Europe centrale et orientale ont été considérées comme la confirmation de la « Fin de l'histoire » de Francis Fukuyama, dans laquelle les valeurs européennes comme la démocratie et les droits de l'homme ont été partagées de Lisbonne à Vladivostok.

Mais l'Allemagne a sous-estimé le sentiment d'humiliation de nombreux Russes, qui étaient plus susceptibles de souffrir de la chute dramatique de leur niveau de vie que de profiter des avantages géopolitiques apportés par la fin de la guerre froide. L'inadéquation des perceptions était symbolisée par la figure de Michael Gorbatchev, qui jouissait du statut de pop star en Allemagne¹¹, mais qui était méprisé en Russie pour avoir abaissé le niveau de vie et humilié une nation, passée en moins d'une décennie du statut de superpuissance suscitant la crainte à celui de superpuissance suscitant la pitié et bénéficiaire de l'aide humanitaire¹².

L'ascension de Vladimir Poutine, jeune fonctionnaire du KGB à Dresde à l'époque où la RDA a implosé, à la présidence russe en 2000, a coïncidé avec une période de hausse des prix des produits de base, en particulier le gaz et le pétrole qu'il exportait, ce qui a conduit à une explosion sans précédent du niveau de vie. L'élargissement de l'OTAN et de l'UE en 2004 a été accepté à contrecœur par la Russie, qui n'avait pas les moyens de l'empêcher, car elle était toujours emmêlée dans la guerre en Tchétchénie et aux prises à quantité d'autres défis internes. La Russie n'a pas non plus répondu à l'initiative de l'UE de mettre en place une « politique européenne de voisinage » regroupant tous les voisins de l'UE élargie en 2004, refusant d'être réduite au rôle de simple objet de la politique étrangère de l'UE.

Poutine n'a jamais dissimulé son mépris pour l'UE et sa préférence pour une approche de « diviser pour régner », qui consistait à exploiter les divisions potentielles entre les états membres. En particulier, Poutine a rappelé à l'Allemagne que la Russie avait apporté son soutien et avait permis le processus d'unification allemande contre la résistance de la France et du Royaume-Uni. À cet égard, la construction du gazoduc Nord Stream, qui achemine directement le gaz russe vers l'Allemagne, tout en contournant les états baltes et la Pologne, a été l'une des principales réalisations stratégiques de la Russie.

Quand Angela Merkel a remplacé Gerhard Schroeder en 2005 au poste de chancelier, la relation entre les deux dirigeants a radicalement changé. Schroeder, qui avait qualifié Poutine de « pur démocrate », avait développé des liens très forts avec Poutine (qualifiés en allemand de *Männerfreundschaft* (affinités masculines)). Merkel, rompue au socialisme dans l'ancienne RDA et connaissant de l'intérieur les mécanismes du pouvoir autoritaire, était beaucoup moins sensible que Schroeder à la courtoisie de Poutine. En tant que l'un des principaux partenaires commerciaux de l'Allemagne¹³, et conformément aux traditions allemandes de diplomatie économique, la Russie est néanmoins restée un élément important de la politique étrangère de l'Allemagne. Cette situation reflète la continuité de la politique allemande fondée sur le principe du *Wandel durch Annäherung*, c'est-à-dire du changement par le rapprochement avec le bloc de l'Est par le biais d'une coopération ascendante à petite échelle qui atténuerait les tensions, introduite par l'ancien chancelier Willy Brandt à la fin des années 1960.

Tout au long de l'escalade de la crise ukrainienne, Merkel a cherché à coopérer étroitement avec ses partenaires européens. Tout en rejetant fermement tout appel en faveur d'une perspective d'adhésion de l'Ukraine (très impopulaire en termes d'agenda politique), l'Allemagne a fortement soutenu l'accord d'association de l'UE avec l'Ukraine

comme base d'une intégration plus étroite. Pour l'UE, et pour l'Allemagne, les accords d'association avaient été conçus comme un instrument d'exportation vers les états partenaires des normes et valeurs européennes, telles que la démocratie, l'état de droit et l'économie de marché. Cette approche n'était pas controversée, puisqu'elle présupposait la volonté et la capacité de chaque état partenaire de faire des choix politiques souverains.

Née à une époque où l'UE était le seul modèle d'intégration sur le continent européen, cette approche est cependant entrée en collision avec le projet de la Russie de créer une Union eurasiennne (douanière). Par conséquent, le simple fait qu'un autre état puisse non seulement s'opposer à ses projets, mais aussi tenter ouvertement de les contester, sans craindre un conflit militaire, était inimaginable avant mars 2014. Mais contrairement à l'UE, la Russie n'est pas encore arrivée au monde postmoderne : elle voit plutôt son intérêt à travers le prisme de la *realpolitik* à somme nulle de la première moitié du XX^e siècle, où l'influence géopolitique repose avant tout sur le pouvoir militaire et économique. On l'avait déjà compris lors de l'incursion militaire de la Russie en Géorgie en 2008, bien qu'elle n'ait pas été largement reconnue à l'époque. Ainsi, la Russie a interprété la signature de l'accord d'association comme une menace directe à ses aspirations géopolitiques, exigeant par corollaire une réponse forte.

Alors que la Russie s'était, jusqu'en 2008, présentée comme le modèle de l'inviolabilité des frontières et de la souveraineté nationale¹⁴, elle avait déjà commencé à se défaire de ces principes en 2008 en Ossétie du Nord et en Abkhazie, où elle a opéré un revirement rhétorique de taille. Abandonnant toute référence à l'intégrité territoriale et à l'inviolabilité des frontières, la Russie a cité la déclaration unilatérale du Kosovo, reconnue par l'Allemagne et 23 autres états membres de l'UE, comme précédent et a soutenu militairement la sécession de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, se référant au droit des citoyens à l'autodétermination et aux violations présumées des droits de l'homme, dont les russophones étaient victimes.

L'absence de réaction de l'UE à l'annexion de fait de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud en 2008, à l'exception de quelques notes diplomatiques de protestation de l'UE et des états membres, et le rapide retour à la normale de l'activité à Berlin et à Bruxelles ont également donné l'impression à Poutine que l'Occident n'oserait pas affronter la Russie en intervenant dans ce qu'il considère encore comme son *bližnij zarubež* ou son « étranger proche ».

Réactions allemandes à l'« Euromaïdan » et à l'annexion de la Crimée

La chancelière allemande Merkel n'a jamais été connue pour son audace politique. Sa profonde aversion pour le risque et sa volonté d'éviter toute action décisive sont devenues une sorte de marque de fabrique à la tête du gouvernement allemand pendant plus d'une décennie¹⁵. Sur le plan politique, son attentisme a porté ses fruits, puisqu'elle a atteint des chiffres records aux élections et qu'elle a été réélue deux fois. Le fait de rester

dans l'ombre des projecteurs et d'éviter les controverses politiques a permis à la chancelière d'entretenir son image de « mère de la nation ».

Néanmoins, pendant l'*Euromaïdan*, qui a commencé fin 2013 et qui a connu son apogée lors de la fuite du président Ianoukovitch et l'annexion de la Crimée par la Russie en mars 2014, Merkel a publié un certain nombre de déclarations fortes qui, dans d'autres capitales européennes, ont été perçues comme une volonté de l'Allemagne d'affirmer sa détermination et son leadership. Les médias d'état russes ont rapidement récupéré à leurs propres fins le soutien allemand à l'*Euromaïdan*, présentant leurs dirigeants comme des fascistes, et ne se privant pas d'établir des parallèles entre le sort des Russes en Ukraine et celui des Juifs dans l'Allemagne nazie.

L'annexion de la Crimée par la Russie en mars 2014 a envoyé une onde de choc particulièrement forte à Berlin : la Russie, en annexant la Crimée, avait jeté par-dessus bord le consensus de l'après-guerre froide fondé sur le respect de la souveraineté nationale et du processus démocratique, revenant ainsi au XIX^e siècle et au principe de la conquête territoriale par le pouvoir. Merkel avait immédiatement réagi en condamnant l'annexion comme illégale, la qualifiant plus tard même de « criminelle¹⁶ ». En appelant à une réflexion stratégique sur la dépendance énergétique de l'Allemagne et de l'UE vis-à-vis de la Russie et en favorisant d'autres sanctions (et risquant ainsi d'aliéner sa base de soutien au sein de l'industrie allemande), elle a également insisté sur le dialogue et la coopération¹⁷. Merkel a parlé à Poutine presque tous les jours pendant l'escalade de la crise ukrainienne et même après l'envoi en Crimée de troupes par le dirigeant russe.

Ce n'est qu'après la destruction en vol de l'avion civil MH17 en juillet 2014 que l'Allemagne, de plus en plus frustrée, est allée au-delà de la condamnation rhétorique de la Russie. Bien qu'elle ne soit pas elle-même une fervente partisane des sanctions lourdes, l'Allemagne a clairement pris l'initiative de consolider une politique de sanctions communes¹⁸. Berlin a toutefois constamment rappelé à ses partenaires que la porte vers une solution pacifique doit rester ouverte et que les émotions ne doivent pas être un moteur politique¹⁹. L'Allemagne a également pris très au sérieux son rôle de négociateur, avec la France, de l'accord de cessez-le-feu de Minsk II, alors même que d'autres états commençaient à perdre confiance dans ce processus.

L'Allemagne était tellement soucieuse d'éviter une escalade rhétorique qu'elle a expressément rejeté toute utilisation de parallèles historiques, malgré son haut niveau d'indignation. Un certain nombre d'observateurs ont quand même fait remarquer que l'annexion de la Crimée avait eu lieu sur le modèle d'annexion utilisé par l'Allemagne nazie dans la région des Sudètes en 1938²⁰. Mais lorsque le ministre allemand des Finances Wolfgang Schäuble (en raison de son âge et de la réputation de son franc-parler) a ouvertement souligné l'analogie avec la région des Sudètes, les réactions à son retour ont été impitoyables²¹ : même indirecte, cette comparaison d'un leader européen à Adolf Hitler a été considérée comme excessive, en ce sens où elle pourrait contribuer à banaliser le régime nazi par le biais d'une comparaison historique. Merkel, plutôt que de réprimander son ministre, a immédiatement pris ses distances, déclarant que l'annexion de la Crimée était un cas *sui generis*.

Cette comparaison avec la région des Sudètes a mis en évidence la sensibilité des relations germano-russes au sein même du débat interne en l'Allemagne. Même si l'annexion de la Crimée a été condamnée par la quasi-totalité de la classe politique, il existe toujours une forte opposition à la confrontation avec la Russie. L'opposition ne vient pas seulement de l'extrême gauche du spectre politique, mais aussi du parti *Die Linke*, qui descend d'anciens communistes est-allemands avec un préjugé anti-américain et anti-OTAN encore très fort. En outre, certaines franges des sociaux-démocrates, comme les anciens chanceliers Gerhard Schröder et Helmut Schmidt, ont publié des déclarations condamnant l'approche dure adoptée à l'égard de la Russie²². Ces membres de l'intelligentsia exprimant de l'empathie pour la Russie et Poutine sont souvent désignés par le terme plutôt sarcastique de *Russlandversteher*, c'est-à-dire ceux qui comprennent la Russie ou apologistes de la Russie. Mais ces *Russlandversteher* ne sont en aucun cas confinés à la gauche politique : à l'extrême droite, Poutine jouit également d'une certaine sympathie parmi les populistes de l'*Alternative für Deutschland* (AfD), et les membres du conseil d'administration de certaines grandes entreprises allemandes ont fait pression pour empêcher ou réduire les sanctions²³. Malgré ses origines pacifistes, le Parti Vert est pour sa part fortement en faveur d'une ligne plus dure à l'égard de Moscou.

Social-démocrate et ancien protégé du chancelier de l'époque, Schröder, le ministre des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier était lui aussi politiquement plus proche du *Russlandversteher*. Mais le comportement abrupt et anti-diplomatique de Poutine pendant la crise a facilité la tâche de Steinmeier et plus tard de Merkel : toute tentative de relancer l'approche plus coopérative de l'*Ostpolitik* des années 1970 dans le contexte actuel aurait eu l'air naïf et aurait risqué de miner la position de l'Allemagne parmi ses partenaires transatlantiques et européens.

En supposant que la plupart des pays voient les relations avec la Russie sous l'angle de leur histoire, de leur expérience et de leurs intérêts individuels, l'Allemagne n'est pas différente des autres états membres de l'UE. La sensibilité particulière des relations germano-russes peut expliquer pourquoi l'Allemagne a, dès le début, adopté une position prudente, voire ambiguë. Alors que le Royaume-Uni, la Pologne, les états baltes scandinaves ont suivi une approche de confrontation assez semblable à celle des États-Unis, la plupart des membres du Sud et du Sud-Est de l'Europe, pour des raisons économiques ou par crainte de nuire à l'approvisionnement énergétique, ne voient pas d'un bon œil toute détérioration des relations avec la Russie à cause de l'Ukraine. Dans ce contexte, la question est de savoir comment une position commune de l'UE peut dépasser le stade du plus petit dénominateur commun des 28 positions nationales individuelles. C'est là que la question du leadership entre en jeu.

L'impact de la crise ukrainienne sur le rôle de leader de l'Allemagne au sein de l'UE

En janvier 2014, au-delà de l'*Euromaidan*, le président allemand Joachim Gauck a plaidé lors de la conférence de Munich pour une nouvelle stratégie de politique étrangère

allemande basée sur un engagement plus actif sur la scène internationale et mieux intégrée à l'agenda européen. Bien qu'en tant que président, Gauck n'ait qu'un rôle de cérémonie, son discours a touché une corde sensible chez les élus allemands nés après la guerre. Un certain nombre de ministres, dont le ministre des Affaires étrangères Steinmeier, ont ouvertement salué Gauck. En fait, cette déclaration n'était pas seulement un signal pour les partenaires européens de l'Allemagne : elle faisait également office de sonnette d'alarme pour Merkel, montrée du doigt pour son manque de courage et de prise d'initiative, notamment en matière de politique étrangère²⁴. Selon Gauck (qui avait pourtant défendu la culture de retenue militaire de l'Allemagne dans son discours d'investiture), le pays devrait se débarrasser de sa mauvaise habitude de « détourner le regard » lors des crises internationales²⁵.

La volonté de l'Allemagne de jouer un rôle plus actif sur la scène internationale a coïncidé avec un manque évident de leadership politique non seulement au sein de la PESC, mais aussi à l'échelle mondiale : empêtrés dans leurs propres problèmes internes, les États-Unis n'étaient pas prêts à assumer ce rôle ; contrairement à l'administration Bush, Barack Obama n'était pas animé par une volonté spécifique de s'investir pour l'Europe. Il attend des Européens qu'ils prennent eux-mêmes l'initiative lors des crises survenant sur leur propre continent. Étant donné l'incapacité de l'UE à parler d'une seule voix, les institutions européennes n'ont pas non plus été en mesure d'assumer un rôle de premier plan. Les autres dirigeants potentiels au niveau européen, le Royaume-Uni et la France, étaient trop occupés par leurs propres problèmes intérieurs. Alors que la Grande-Bretagne, aux prises avec une double crise d'identité liée au référendum écossais et à l'incertitude de son avenir européen, s'est repliée sur elle-même²⁶, tandis que la France est, sur une base quasi permanente, absorbée par ses propres tracasseries économiques et politiques.

L'annexion de la Crimée a remis en cause la politique étrangère allemande à plusieurs égards. L'Allemagne est très favorable à une politique étrangère commune de l'UE, puisque l'Union européenne, comme l'Allemagne, a toujours préféré les normes et les règles au pouvoir dans les relations internationales. En outre, les relations germano-russes ont été importantes pour l'Allemagne non seulement sur le plan économique, mais aussi sur le plan politique, en renforçant la position de Berlin au sein de l'UE et de l'OTAN²⁷. Ces éléments de sa politique étrangère étant remis en question, et les États-Unis étant aux côtés de l'Europe mais refusant de prendre l'initiative, tous les regards se tournèrent vers Berlin pour coordonner la réponse de l'UE.

Pourtant, ce n'est qu'après la destruction en vol d'un MH17 en juillet 2014, prétendument par des séparatistes soutenus par la Russie, que Merkel a pleinement assumé le rôle que le reste de l'Europe attendait d'elle. Bien qu'elle ne soit pas elle-même fervente partisane des sanctions lourdes, l'Allemagne a assumé son rôle de chef de file dans la consolidation d'une politique de sanctions communes au cours du second semestre de 2014²⁸.

Ce n'était pas la première fois que Berlin se retrouvait, sans la France en tant que copilote, dans le siège du conducteur de l'UE. Avec la crise économique et financière qui a commencé en 2007/2008, le centre de gravité politique au sein de l'UE s'est déplacé de Bruxelles vers les capitales des autres états membres de l'UE. En particulier, le rôle crucial

joué par Berlin dans la crise de la dette souveraine de la zone euro (et la force économique de l'Allemagne en général) a placé l'Allemagne au cœur du processus décisionnel de l'UE. Comme lors de la crise de l'euro, l'Allemagne s'est retrouvée au sommet de la politique étrangère de l'UE à la suite de la crise ukrainienne, non pas par dessein, mais plutôt comme conséquence du vide du leadership à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE.

La retenue de l'Allemagne en matière de politique étrangère a toujours été plus importante que dans d'autres domaines politiques. Ce n'est que progressivement, au tournant du siècle, que le pays a commencé à se comporter comme un acteur « normal » de la politique étrangère et a progressivement abandonné son « réflexe d'évitement de leadership²⁹ » en assumant des responsabilités au Kosovo et en Afghanistan. Mais assumer un rôle de leader signifiait aussi prendre un risque, car la peur d'être accusé d'hégémonie était toujours présente à Berlin. À juste titre, puisque tout mouvement unilatéral à l'adresse Moscou a été accueilli avec suspicion dans les « nouveaux » états membres de l'UE. En avril 2006, Radosław Sikorski, alors ministre polonais de la Défense, a comparé le projet de gazoduc Nord Stream entre la Russie et l'Allemagne qui contournerait les états baltes et la Pologne au tristement célèbre pacte Molotov-Ribbentrop de 1939 entre l'URSS et l'Allemagne nazie³⁰.

Bien que la plupart des états membres voient le conflit ukrainien sous l'angle de leurs propres expériences et intérêts, dans la pratique, la plupart des membres de l'UE s'alignent généralement sur la position de l'Allemagne. Cette acceptation informelle du leadership allemand est en partie due à l'avantage combiné de Berlin, qui dispose de capacités diplomatiques suffisantes et d'un accès privilégié à l'information, ce qui renforce considérablement son autorité auprès de ses pairs. Mais cette situation résulte encore davantage du crédit dont jouit l'Allemagne en Europe, car elle est généralement perçue comme moins intéressée et plus sensible aux positions des plus petits pays que les autres grands états membres de l'UE.

De plus, la pratique de la « gouvernance informelle », où les décisions clés sont prises lors de réunions informelles entre les dirigeants de l'UE avant d'être formalisées de manière officielle, et les liens forts entre Berlin et Varsovie, ont contribué à rassurer les partenaires de l'Allemagne pour qu'ils acceptent le leadership allemand et permettent ainsi la réalisation des ambitions communes de l'UE en matière de politique étrangère : empêcher Moscou de repousser l'UE et l'OTAN et de reprendre le contrôle de ce que Poutine considère encore comme son « étranger proche ».

Du côté russe, étant donné l'obsession de Poutine pour le statut et le prestige, il est également peu probable que Moscou ait accepté de traiter en substance avec un interlocuteur qui aurait moins de poids que l'Allemagne, puisque la France et le Royaume-Uni ne pouvaient ou ne voulaient pas remplir ce rôle. Le choix de l'interlocuteur clé est soutenu par les relations personnelles entre Merkel et Poutine, qui parlent la langue de l'autre. De plus, Moscou est consciente que l'Allemagne, en raison du poids de l'histoire et de ses enjeux économiques en Russie, est moins encline à nuire aux relations bilatérales et donc susceptible d'adapter une approche plus modérée. On peut donc conclure que la Russie, par l'annexion de la Crimée, son intervention militaire en Ukraine orientale et sa nette

préférence pour un dialogue avec Berlin plutôt qu'avec Bruxelles, a indirectement promu l'Allemagne en tant qu'acteur clé de la politique étrangère de l'UE.

Que cela signifie-t-il du point de vue balte ? Pour la Russie, avec une situation économique en déclin, la défense de ses citoyens contre les pays perçus comme des ennemis (y compris les pays baltes) a remplacé le bien-être économique comme source de légitimité. En exacerbant les tensions, Poutine peut détourner la colère du public face à la baisse du niveau de vie et les diriger contre l'Occident. Bien que protégés contre une agression militaire directe de la Russie par le biais de leur adhésion à l'OTAN, en tant que voisins directs, la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie sont parmi les premiers à souffrir des retombées politiques et économiques. Vu de Vilnius, Riga ou Tallin, l'influence modératrice de l'Allemagne sur la Russie peut pendre des allures de manque de fermeté. Toutefois, toute nouvelle escalade rhétorique ne ferait que renforcer le système de Poutine, dans la mesure où elle permettrait au Kremlin de justifier davantage les difficultés croissantes des citoyens russes ordinaires tout en luttant contre l'opposition interne.

Conclusion

Les trois crises successives, l'euro, l'Ukraine et les réfugiés, qui ont secoué l'UE en à peine quelques années ont mis en évidence de grandes divergences entre ses états membres et remis en question certaines hypothèses de base sur la cohésion européenne. Dans les trois crises, l'Allemagne s'est retrouvée aux commandes, d'abord à contrecœur, mais en s'accommodant ensuite progressivement de ce rôle. La crise de l'euro a mis en évidence la nécessité objective d'un leadership fort. Ce leadership est allé à Berlin, comme solution par défaut. Stimulée par l'accueil essentiellement positif que la plupart de ses partenaires ont réservé à son nouveau rôle, et compte tenu du manque de leadership pendant la crise ukrainienne, l'Allemagne a affirmé sa position dans le domaine de la politique étrangère, une évolution grandement facilitée par l'arrogance croissante de la Russie et la violation flagrante des valeurs fondamentales de l'Europe et du droit international.

Vu de Vilnius, Riga ou Tallin, le spectre d'une éventuelle hégémonie allemande en Europe ressemble actuellement à la « moins mauvaise option ». Alors que la résistance de l'UE au rôle de leader de l'Allemagne s'est estompée, Berlin a pu gagner en légitimité en parvenant à concilier la défense de ses propres intérêts avec le renforcement de son image de société fondée sur les normes et les valeurs de l'UE.

Au-delà de ce contexte, le rôle de Berlin dans la troisième crise européenne, la crise des réfugiés de 2015, peut sembler illogique, étant donné que l'Allemagne, en ouvrant largement ses frontières aux réfugiés musulmans de Syrie et d'autres régions déchirées par la guerre, a pris le risque de s'aliéner ses partenaires européens et de miner la légitimité glanée lors des crises précédentes. Mais une seconde analyse révèle néanmoins la logique qui a sous-tendu l'attitude de Berlin. La marge de manœuvre politique de l'Allemagne de l'après-guerre est aujourd'hui plus grande que jamais : d'une part, son rôle de leader est maintenant largement accepté en dehors de ses frontières, et d'autre part, l'absence d'une opposition populiste assez forte pour nuire au gouvernement renforce sa position inté-

rieure. Berlin peut donc se permettre le « luxe » de mettre en œuvre une très vaste politique axée sur les valeurs en ouvrant ses frontières aux réfugiés musulmans.

Berlin espère que les effets négatifs à court terme et l'impopularité de cette mesure dans le pays et à l'étranger seront compensés par les avantages à long terme en termes de gestion de la perception et de croissance économique. À une époque où le nationalisme, le populisme et l'intolérance religieuse font un retour en force à l'échelle mondiale, la réputation de l'Allemagne en tant que nation ouverte, tolérante et fondée sur des valeurs est susceptible de se démarquer plus que jamais, ce qui rend sa marque de plus en plus attrayante sur les marchés mondiaux. En matière de « Made in Germany », les valeurs et les intérêts ne sont jamais très éloignés l'un de l'autre.

Pour Berlin, l'option privilégiée serait certainement d'inscrire sa politique de réfugiés au sein de l'UE, partageant ainsi à la fois les risques et les opportunités découlant de cette approche. Mais le climat politique actuel au sein de l'UE n'est pas favorable à de tels espoirs. Le leadership allemand risque de s'en trouver affaibli. Les forces centrifuges au sein de l'UE se sont renforcées en conséquence ; une perspective qui, compte tenu des alternatives, n'est attrayante ni pour Berlin, ni pour Bruxelles, ni pour Vilnius, ni pour Riga, ni pour Tallin.

Notes

1. « European Security Strategy - A Secure Europe in a Better World—EU Global Strategy—European Commission », Bruxelles : Stratégie globale de l'Union européenne 2003. <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>.

2. Pour l'UE, ces normes et valeurs sont définies dans l'art. 1bis du Traité de Lisbonne : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'état de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux états membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ». Union européenne, *Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne*, 13 décembre 2007, 2007/C 306/01.

3. Dans le présent article, les termes « Allemagne » et « Politique étrangère allemande » se réfèrent, pour la période 1949-1989, à l'Allemagne de l'Ouest (RFA), qui devint le modèle de la politique étrangère de l'Allemagne unifiée après 1990. Dans l'ancienne RDA, l'espace pour une politique étrangère autonome était fortement limité et défini par l'URSS.

4. WRIGHT, Nicolas, « Germany and the CFSP: The accidental leader », document préparé pour la 37^e Conférence annuelle de l'Association internationale pour l'étude de la politique allemande, Londres, 16-17 mai 2011.

5. AGGESTAM, Lisbeth, « Germany », in éd. MANNERS, Ian et WHITMAN, Richard, *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester : Manchester University Press, 2000, p. 71.

6. Les deux autres piliers étant l'intégration euro-atlantique et sa redéfinition du patriotisme comme *Verfassungspatriotisme* ou patriotisme constitutionnel, par lequel l'allégeance est passée de l'état-nation ethnique au système de valeurs exprimé dans la *Grundgesetz* (la Loi fondamentale).

7. KEUKELEIRE, Stephan et DELREUX, Tom, *The Foreign Policy of the European Union*, London : Palgrave, 2014, p. 46.

8. Id, p. 47.

9. SIKORSKI, Radek, « I fear German power less than I am beginning to fear German inactivity », *Financial Times*, 28 novembre 2011.

10. STENT, Angela, *Russia and Germany Reborn: Unification, the Soviet Collapse, and the New Europe*, Princeton : Princeton University Press, 2000.

11. Les raisons sont toutefois différentes : alors que de nombreux partisans de la gauche allemande le voyaient comme un réformateur du socialisme, beaucoup à droite (en l'Allemagne de l'Est en particulier) l'acclamaient pour avoir fait tomber l'Union soviétique et permis l'unification de l'Allemagne.

12. L'ordre du jour du sommet de Maastricht de la CE de décembre 1991, au cours duquel les états membres discutèrent du traité de Maastricht qui donnera naissance à l'UE deux ans plus tard, aborde également la question de la situation de l'approvisionnement alimentaire à Moscou et à Saint-Pétersbourg.

13. La Russie est le 11^e partenaire commercial de l'Allemagne. En 2013, l'Allemagne a exporté pour 23 milliards d'euros de biens et de services vers la Russie.

14. Ces principes ont été fréquemment cités par la Russie pour justifier son refus d'approuver en 2007 le plan Ahtissari dirigé par l'ONU pour régler le statut du Kosovo, car il empiéterait sur les droits souverains et l'intégrité territoriale de la Serbie.

15. Cette stratégie a même conduit à l'ajout d'une nouvelle entrée dans le dictionnaire allemand : Le verbe « merkeln », en référence à l'incapacité à prendre des décisions ou à donner ses propres opinions.

16. « Merkel nennt Annexion der Krim 'verbrecherisch' », *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 5 octobre 2015, www.faz.net/aktuell/politik/70-jahre-kriegsende/gedenken-in-moskau-merkeln-nennt-annexionder-krim-verbrecherisch-13585275.html.

17. « Kanzlerin Merkel droht Russland mit Sanktionen », *Deutscher Bundestag*, 13 mars 2014, www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/49865952_kw11_de_regierungserklaerung_ukraine/216288.

18. Évaluation de la politique étrangère 2015 de l'ECFR, www.ecfr.eu/scorecard/2015.

19. STEINMEIER, Walter, « Wut und Empörung dürfen in der Ukraine-Krise nicht das letzte Wort sein », *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 8 mars 2014.

20. Région tchécoslovaque limitrophe de l'Allemagne, à majorité ethnique allemande, jusqu'à l'expulsion de cette population en 1947. La région des Sudètes a été annexée par l'Allemagne nazie en 1938. Cette annexion avait été exigée par Hitler en raison de l'oppression présumée des Allemands par les autorités tchécoslovaques et de leur désir de vivre à l'intérieur des frontières du Reich allemand.

21. « Ärger um Schäuble: Merkel distanziert sich von Putin-Hitler-Vergleich », *Der Spiegel*, 31 mars 2014.

22. « Helmut Schmidt hat Verständnis für Putins Krim-Politik », *Zeit Online*, 26 mars 2014, www.zeit.de/politik/2014-03/schmidt-krim-putin.

23. « Deutsche Wirtschaft fordert sofortigen Stopp der Russland-Sanktionen », *Deutsche Wirtschafts Nachrichten*, 26 juin 2015, <http://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2015/06/26/deutsche-wirtschaft-fordert-sofortigen-stopp-der-russland-sanktionen/>.

24. Sous Guido Westerwelle, prédécesseur de Steinmeier au ministère des Affaires étrangères, ce dernier était très critiqué et perçu comme inutile.

25. GAUCK, Joachim, discours d'inauguration à la 50^e conférence de Munich sur la sécurité, 31 janvier 2014.

26. NORTON, Philip, *Opt-out: Britain's Unsplendid Isolation. In European Disunion: between Sovereignty and Solidarity*, Londres : Palgrave Macmillan, 2012.

27. JANNING, Joseph, « German foreign policy and the EU: Leader by default ? », *ECFR commentary*, 2 mai 2015.

28. Évaluation de la politique étrangère 2015 de l'ECFR.

29. JEFFERY, Charlie, et PATERSON, William E., « Germany and European Integration: A Shifting of Tectonic Plates », *West European Politics* 26, n° 4, 2003, pp. 59-75.

30. KLOTH, Von Hans Michael, « Polnischer Minister poltert gegen Schröder und Merkel », *Spiegel Online*, 30 mars 2016, www.spiegel.de/wirtschaft/indirekter-hitler-vergleich-polnischer-minister-poltert-gegen-schroeder-und-merkel-a-413931.html.