La politique à l'Est de l'Allemagne unifiée

Changements dans la continuité ou l'Ostpolitik à l'épreuve de la crise
ukrainienne

Stephan Martens

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/Allemagne/457>

DOI : 10.4000/Allemagne.457

ISSN : 2605-7913

Éditeur

Société d'études allemandes

Édition imprimée

Date de publication : 26 juin 2015

Pagination : 59-76

ISSN : 0035-0974

Référence électronique

Stephan Martens, « La politique à l'Est de l'Allemagne unifiée », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande* [En ligne], 47-1 | 2015, mis en ligne le 13 décembre 2017, consulté le 20 mai 2021. URL : <http://journals.openedition.org/Allemagne/457> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/Allemagne.457>

La politique à l'Est de l'Allemagne unifiée

Changements dans la continuité ou l'*Ostpolitik* à l'épreuve de la crise ukrainienne

■ Stephan Martens*

L'unification en 1990 marque le retour de l'Allemagne dans une position géopolitique centrale en Europe. La carte mentale des acteurs politico-économiques allemands est celle d'un pays situé au cœur de l'Europe, à la charnière entre l'Est et l'Ouest, ayant le plus grand nombre de voisins : la référence à la notion de « *Mittellage* » (position centrale) traduit leur souci de se déterminer de manière optimale par rapport à un environnement stable à l'Ouest, (encore) instable à l'Est et s'ils cherchent avant tout à légitimer l'ouverture des instances occidentales à l'Est, c'est parce qu'il faut avoir des partenaires « occidentaux » à l'Est, l'Europe dans son ensemble devant se transformer d'abord en espace de stabilité⁽¹⁾. Cet intérêt stratégique constitue une sorte de trame conceptuelle depuis le début des années 1990 jusqu'à nos jours, car pour tous les dirigeants allemands – du chancelier chrétien-démocrate (CDU) Helmut Kohl (1982-1998) jusqu'à la chancelière CDU Angela Merkel (en poste depuis 2005), en passant par le social-démocrate (SPD) Gerhard Schröder (1998-2005) – et quelle que soit la constellation politique⁽²⁾, le souci majeur est d'exporter la stabilité de l'Union européenne (UE) pour ne pas un jour importer l'instabilité de l'Est.

Suite à l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) entre 2004 et 2007, puis à nouveau en 2013⁽³⁾, il s'agit désormais d'assurer et d'exporter

* Professeur de civilisation allemande contemporaine à l'Université Bordeaux Montaigne.

1 Cf. Stephan MARTENS, « La représentation géopolitique de la position centrale de l'Allemagne. Perceptions allemandes », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 153, 2000, p. 26-51.

2 Coalition chrétienne-démocrate (avec les chrétiens sociaux de la CSU) et libérale (FDP) jusqu'en 1998, coalition SPD et Verts entre 1998 et 2005, grande coalition CDU/CSU et SPD de 2005 à 2009, coalition CDU/CSU et FDP de 2009 à 2013 et, à nouveau, grande coalition CDU/CSU et SPD depuis 2013.

3 Par PECO on entend ainsi les pays d'Europe centrale et orientale désormais membres de l'UE : la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, les trois États baltes, la Slovaquie, la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie.

la stabilité au-delà des frontières orientales de l'UE élargie, d'où une *Ostpolitik* (politique à l'Est) renouvelée, d'un contenu autre que celle menée au cours des années 1970 et 1980. L'*Ostpolitik* du chancelier Willy Brandt, poursuivie par les chanceliers Helmut Schmidt et Kohl, avait pour but de détendre et normaliser les relations entre la République fédérale d'Allemagne (RFA) et les pays du bloc de l'Est à l'ère de la Guerre froide et de la division de l'Allemagne et de l'Europe. De fait, l'*Ostpolitik* s'articulait autour de la « question allemande » et correspondait, en premier lieu, à une démarche en direction de Moscou, puisque cette dernière détenait la clé des relations interallemandes et d'une éventuelle (ré)unification⁽⁴⁾.

À partir de 1990, la politique allemande doit être comprise comme une politique visant la stabilisation de l'ensemble du continent européen⁽⁵⁾. Les défis à surmonter sont cependant considérables. Après l'adhésion des PECO à l'Union, s'étend désormais entre l'UE élargie et la Russie une zone instable, une « *Zwischeneuropa* », une Europe intermédiaire, avec l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie, qui est aussi un couloir de transports et d'énergie reliant l'Europe à l'Eurasie et, plus à l'Est encore, les enjeux en Asie centrale, qui dépassent les questions de politique de sécurité *stricto sensu*, concernent aussi directement les Européens de l'Ouest. Il est évident que l'Allemagne à elle seule n'a ni les moyens politiques ni les ressources financières et matérielles suffisantes pour mener une politique active en direction de l'espace oriental et centre-asiatique. Il reste que l'Allemagne, parmi les États membres, a toujours été une force motrice de la politique européenne à l'Est, pour des raisons historiques évidentes, et dans les relations avec la Russie, c'est l'Allemagne – « puissance centrale en Europe »⁽⁶⁾ – qui joue le rôle de médiateur privilégié.

L'intérêt mutuel d'une consolidation politico-économique de l'Europe centrale et orientale

Sorte de cordon sanitaire pour l'Europe occidentale, jusqu'à son unification en 1990, l'Allemagne unifiée se retrouve face à de nouveaux voisins sans Rideau de fer « séparateur ». Depuis la fin de l'opposition Est-Ouest, l'Allemagne est le premier partenaire commercial des PECO tout comme leur partenaire politique le plus important, elle mène une politique culturelle dynamique et multiplie échanges scolaires et universitaires. De nombreux esprits redoutent cependant qu'elle renoue avec une politique hégémonique et qu'elle reconstitue sa sphère d'influence en Europe centrale et orientale, surtout depuis que les dirigeants allemands sont moins inhibés à faire valoir leurs intérêts nationaux⁽⁷⁾. Ces craintes ont été avivées dès 1991, lorsque l'Allemagne est accusée par tous ses partenaires de soutenir le camp slovéno-croate dans le seul but de

4 Cf. Stephan MARTENS, « La politique à l'Est (L'*Ostpolitik*) de la République fédérale d'Allemagne. Une politique multilatérale clairvoyante au service d'une entreprise nationale », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome 31, n° 2, avril-juin 1999, p. 317-332.

5 Cf. Stephan MARTENS, *La politique à l'Est de la République fédérale d'Allemagne depuis 1949. Entre mythe et réalité*, Paris, PUF, 1998.

6 Hans-Peter SCHWARZ, *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin, Siedler, 1994.

7 Certains auteurs ne faisant pas dans la demi-mesure en accusant une Allemagne arrogante et menaçante de renouer, à l'en croire, avec une politique impériale; cf., par exemple, Yvonne BOLLMANN, *La*

s'arroger une position dominante dans les Balkans, régions avec lesquelles elle entretient des rapports étroits, conflictuels, depuis longtemps⁽⁸⁾, puis en 1999-2000 avec le transfert du siège des pouvoirs publics de Bonn à Berlin, entraînant le déplacement du centre de gravité de l'Allemagne vers l'Est.

L'Allemagne n'a cependant pas d'autre alternative que de chercher à nouer des liens de coopération et d'amitié les plus étroits possibles avec les PECO qui se libèrent du joug communiste et souhaitent intégrer l'Union. En ce sens, tout au long des années 1990, Bonn/Berlin se fait leur avocat en vue d'une adhésion la plus rapide possible aux institutions euro-atlantiques. De plus, la présence allemande dans l'Est européen, massive sans être hégémonique, est moins le retour délibéré à la place traditionnelle de l'Allemagne dans la *Mitteleuropa*, qu'un signe de vitalité économique, accordé à la demande des intéressés. Si l'Allemagne a pu acquérir un poids aussi considérable dans les économies d'Europe centrale, c'est en grande partie grâce à ses nombreux investissements directs, au réseau d'organismes d'information et de conseil, aux chambres de commerce et d'industrie bilatérales, aux aides financières publiques créées pour répondre aux besoins des voisins à l'Est et, à la différence d'autres pays de l'UE, à la pratique de la sous-traitance de façonnage des entreprises allemandes. Parce que l'Est européen est une « priorité de la politique étrangère allemande » et que la « sécurité et le commerce mondial libre forment les fondements de cette politique »⁽⁹⁾, Berlin met l'accent tout naturellement sur le secteur économique et commercial.

Les échanges depuis le début des années 1990 restent en évolution positive. Entre 1997 et 1998, ils ont augmenté de 19 %, soit trois fois plus rapidement que les échanges entre l'Allemagne et le reste du monde, entre 2012 et 2013 de 5 %. Depuis les années 2000, la part des exportations vers l'ensemble des PECO a régulièrement augmenté pour atteindre, en 2013, un volume plus élevé (près de 16 %) que celui vers la France (près de 10 %) ou les États-Unis (à peine 7 %), respectivement premier et deuxième dans le rang des pays destinataires des exportations allemandes, la Pologne, elle, arrivant en dixième position (moins de 4 %), juste devant la Russie (3 %)⁽¹⁰⁾.

Si les relations économiques et commerciales entre l'Allemagne et les PECO sont aujourd'hui privilégiées, elles n'ont cependant rien d'exclusif, ni pour l'une ni pour les autres, et sont de plus en constante évolution en fonction de l'intérêt de chacun des partenaires. Ainsi, on constate pour l'Allemagne un accroissement considérable du poids des pays émergents « Brésil, Russie, Chine, Afrique du Sud » (BRIC), il a doublé en l'espace de vingt ans, pour atteindre, en 2013, près de 17 % des exportations, l'UE, elle, diminuant en poids, car elle passe (pour les exportations) de 63 %, en 1993, à

Tentation allemande, Paris, Michalon, 1998 ; Alain GRIOTTERAY, *Voyage au bout de l'Allemagne*, Paris, Éditions du Rocher, 1999 ; Michel MEYER, *Le démon est-il allemand ?*, Paris, Grasset, 2000.

8 Cf. Hans-Jürgen AXT, « Hat Genscher Jugoslawien entzweit? Mythen und Fakten zur Außenpolitik des vereinten Deutschlands », *Europa Archiv*, n° 12, 1993, p. 351-360.

9 Heinrich VOGEL, « Osteuropa – Ein Schwerpunkt deutscher Außenpolitik », in : Karl KAISER, Joachim KRAUSE (dir.), *Deutschlands neue Außenpolitik*, Bd. 3: *Interessen und Strategien*, Munich, Oldenbourg, 1996, p. 170.

10 Cf. pour toutes les données statistiques dans cet article : Deutscher Industrie- und Handelskammertag, « Statistiken zum Außenhandel, Endgültige Zahlen für 2013 », www.dihk.de ; Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft (éd.), *Mittel- und Osteuropa. Jahrbuch 2014. Marktanalysen, Fakten & Trends*, Münster, Verlag für Außenwirtschaft, 2014.

56 % en 2013, alors qu'au cours de cette même période elle croît de quinze à vingt-huit membres⁽¹¹⁾. L'on observe que « l'Europe centrale, qu'on l'appelle *Zentraleuropa* ou *Mitteuropa* ne sera pas une Europe allemande, si considérable que soient le capital et le tissu de relations que l'Allemagne entretient avec ses voisins »⁽¹²⁾.

Plus fondamentalement, la présence allemande en Europe centrale et orientale répond à un besoin, qui n'est d'ailleurs pas celui de la seule Allemagne, celui de la stabilisation d'une région encore fragile sur les plans socio-économique et politique, avec laquelle elle partage une grande partie de ses frontières. L'Allemagne, puissance exportatrice, a en effet intérêt à ce que les marchés de ces pays soient consolidés, d'une part ; à ce que son environnement géopolitique soit sûr, d'autre part. Il n'y a pas de visée idéologique, mais une politique pragmatique qui consiste à « exporter la stabilité vers l'Est, pour ne pas avoir à importer demain de l'instabilité à l'Ouest », comme le rappelle, en 1993, Volker Rühle, alors ministre fédéral de la Défense⁽¹³⁾. Ainsi, le 1^{er} septembre 1994, un document sur « Réflexions sur la politique européenne » (*Überlegungen zur europäischen Politik*), élaboré par des députés du groupe parlementaire CDU/CSU, exposait de manière explicite l'intérêt majeur de l'Allemagne unifiée : après la fin de la Guerre froide, il importe de trouver un « ordre stable pour la partie orientale du continent », car étant donné la situation géographique de la RFA, elle serait la « première à subir directement les effets de l'instabilité à l'Est ». Pour les rédacteurs du document, la « seule solution pouvant empêcher le retour au système instable d'avant-guerre confinant l'Allemagne dans une position inconfortable entre l'Est et l'Ouest consiste à intégrer les voisins centre- et est-européens de l'Allemagne dans le système d'après-guerre ouest-européen, tout en établissant un large partenariat avec la Russie ». Et le Livre blanc du ministère fédéral de la Défense de 1994 stipule que pour « assurer la sécurité de l'Allemagne, il importe de développer, parallèlement à son ancrage euro-atlantique, une coopération étroite avec les voisins orientaux. Les relations avec la Russie et l'Ukraine jouent un rôle central dans ce contexte. La Russie est un partenaire particulièrement important pour une stabilité durable en Europe et dans le reste du monde ».

S'inspirant de sa propre expérience, acquise après la Seconde Guerre mondiale, Bonn/Berlin considère que le moyen le plus efficace de stabiliser l'Europe centrale et orientale consiste à « l'eupéaniser », c'est-à-dire à l'arrimer aux structures européennes, voire plus généralement occidentales : autrement dit, l'Allemagne prône le « changement par l'eupéanisation » (*Wandel durch Europäisierung*)⁽¹⁴⁾, interprétation moderne du concept du « changement par le rapprochement » (*Wandel durch Annäherung*) – inventé par Egon Bahr, proche conseiller de W. Brandt, et base « philosophique » de l'*Ostpolitik* des années 1970 et 1980.

11 Hans BRODERSEN, « Vers le grand large ? Le commerce extérieur allemand entre l'UE et les BRIC », *Note du CERFA*, IFRI, n° 117, novembre 2014, p. 10.

12 György KONRÁD, *Die Erweiterung der Mitte. Europa und Osteuropa am Ende des 20. Jahrhunderts*, Vienne, Picus, 1999, p. 19.

13 Volker RÜHE, « Identité européenne et partenariat », *Politique internationale*, n° 62, hiver 1993/1994, p. 29.

14 Jochen FRANTZE, « Berlin und der neue Osten. Denkanstöße einer ostpolitischen Diskussion », *WeltTrends*, n° 52, automne 2006, p. 89.

Après les traités avec l'Est du début des années 1970, l'Allemagne signe, entre 1990 et 1992, avec tous les PECO des traités de bon voisinage et de coopération amicale, scellant ainsi, après la phase de normalisation, une volonté de réconciliation. Ce n'est pas ensuite un hasard que la présidence allemande du Conseil de l'UE, en 1994, inscrive la question de l'élargissement de l'Union vers l'Est au titre des priorités de son calendrier politique : la stratégie de préadhésion est ainsi adoptée au Conseil européen d'Essen, le 9 décembre 1994. Berlin s'engage également en faveur d'un « Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est », adopté, à son initiative, à Cologne, le 10 juin 1999. Ce pacte permet de mettre un terme à la guerre au Kosovo et aux bombardements contre la Serbie et envisage, à long terme, l'intégration de tous les pays du Sud-Est dans l'UE⁽¹⁵⁾. À partir de 2004, avec l'entrée dans l'UE de la Pologne, de la République tchèque, de la Slovaquie et de la Hongrie notamment, l'Allemagne perd son statut sensible de zone frontalière pour acquérir une position centrale beaucoup plus avantageuse.

La réconciliation avec ses voisins orientaux ne va certes pas de soi. Dans le cas de la Pologne, le traité débouche sur une série d'importantes institutions germano-polonaises – Office germano-polonais de la jeunesse, Commission gouvernementale germano-polonaise, Université européenne de Francfort-sur-l'Oder, qui rapprochent au quotidien les deux peuples, comme elles l'ont fait pour Français et Allemands. Dans le cas de la République tchèque et de la Slovaquie, une autre formule a été retenue : une commission d'historiens composée de représentants des trois pays a été créée pour évaluer le passé commun et, en 1997, un fonds d'avenir germano-tchèque a vu le jour, servant à financer des projets d'intérêt commun. Berlin a su néanmoins regagner la confiance de tous ses partenaires, surtout de Varsovie, au point que Radoslaw Sikorski n'hésite pas, en pleine crise de l'euro, le 28 novembre 2011, alors qu'il est ministre des Affaires étrangères, devant le *Bundestag*, à faire une déclaration au caractère exceptionnel : « Le plus grand danger pour la sécurité de mon pays n'est ni le terrorisme, ni les tanks allemands, ni les missiles russes, mais l'effondrement de la zone euro. J'en appelle à l'Allemagne pour que, pour notre bien commun, elle l'aide à survivre et à prospérer. Je serai sans doute le premier ministre des Affaires étrangères polonais à le dire ainsi, j'ai moins peur de la puissance allemande que je ne commence à craindre son inaction. Vous êtes devenue la nation indispensable de l'Europe. » Le document officiel polonais « Priorités de la politique extérieure 2012-2016 » va jusqu'à élever l'Allemagne au rang de « partenaire le plus important de la Pologne »⁽¹⁶⁾.

En tablant sur les relations bilatérales mais surtout en menant une politique multilatéraliste, dans la pure tradition de la « République de Bonn », l'Allemagne soutient les PECO, en mobilisant les programmes européens de développement, en intégrant la diplomatie européenne lors des procédures d'adhésion : elle agit moins en tant qu'État autonome qu'en tant qu'État membre de l'UE et de l'OTAN, c'est-à-dire au nom des structures dans lesquelles ces pays aspirent à entrer. L'Allemagne ne va pas remettre en cause son ancrage occidental, mais dans ce cadre et par rapport à l'ouverture vers l'Est suivre une politique

15 Cf. Stephan MARTENS, « L'Allemagne et l'Europe du Sud-Est. Entre politique de stabilisation et diplomatie économique tempérée », *Est/Ouest*, Istituto di studi e documentazione sull'Europa Comunitaria et l'Europa orientale (ISDEE), n° 6, 2001, p. 43-77.

16 Dominique VIDAL, « Les coulisses de la diplomatie polonaise », *Le Monde diplomatique*, novembre 2012, p. 22.

de réajustement⁽¹⁷⁾. Par ce moyen, Berlin fournit en quelque sorte elle-même un contre-poids à sa propre puissance et n'agit certainement pas en électron libre. Mais surtout, une telle démarche a l'avantage d'être moins « coûteuse », car l'Allemagne ne peut évidemment pas supporter seule le coût de la stabilisation de l'ensemble de l'Est européen.

La crise ukrainienne de 2014 : l'échec d'une *Ostpolitik* européenne ?

Lorsque le chef de la diplomatie allemande, Frank-Walter Steinmeier (SPD), décide, le 19 février 2014, avec ses homologues français, Laurent Fabius, et polonais, R. Sikorski, de mener une mission commune à Kiev, l'Ukraine est au bord de la guerre civile. La capitale ukrainienne est l'objet de manifestations pro-européennes et nationalistes de plus en plus violentes depuis que le président Viktor Ianoukovitch avait annoncé, le 21 novembre 2013, ne pas vouloir signer, sous la pression de la Russie, l'accord d'association avec l'UE⁽¹⁸⁾.

L'initiative de cette *troïka*, qui correspond au « Triangle de Weimar »⁽¹⁹⁾, met fin à une longue période d'incohérence des dirigeants de l'Union envers l'Ukraine, car Bruxelles et les États membres se montrent d'abord incapables de réagir de manière concertée et constructive, alors que les Ukrainiens de « l'Ouest » se mobilisent en faveur du rapprochement avec l'UE. Mais la stabilité de la « *Zwischeneuropa* » étant en jeu, menacée par la Russie, l'Allemagne, en pleine crise ukrainienne, donne des signes. Le 31 janvier 2014, lors de la Conférence de Munich sur la politique de sécurité, le président fédéral Joachim Gauck, la ministre CDU de la Défense, Ursula von der Leyen, et F.-W. Steinmeier annoncent que Berlin allait se montrer plus active sur la scène internationale. Le ministre des Affaires étrangères déclare que son pays doit « être prêt à intervenir plus tôt et de façon plus substantielle » et contribuer à créer une réelle « politique étrangère et de sécurité européenne », tout en ayant une « relation constructive avec Moscou ».

F.-W. Steinmeier, à la tête du ministère des Affaires étrangères de 2005 à 2009 et à nouveau depuis 2013, favorable à une relation étroite entre Moscou et Berlin, poursuit en réalité son objectif, annoncé dès 2006, de mise en place d'une « nouvelle *Ostpolitik* de l'Union européenne ». Selon lui, elle doit offrir à la Russie, dans ses relations avec l'UE et l'Europe orientale, un engagement constructif. Celui-ci est censé promouvoir le « changement par l'interdépendance » (*Wandel durch Verflechtung*), La Russie et les États membres de la Communauté des États indépendants (CEI) sont d'indispensables partenaires que l'on doit plutôt approcher par les concepts « d'imbrication » et « d'interconnexion » qu'avec un discours ouvert⁽²⁰⁾.

17 Cf. Jürgen NEYER, Annegret BENDIEK, « Wohin steuert Deutschland? Die neue deutsche Ostpolitik im Kontext der Europäischen Nachbarschaftspolitik », *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, vol. 3, n° 4, 2010, p. 445-455.

18 Ce mouvement de protestation débouchera au soulèvement de la place Maïdan, à Kiev, le 22 février, entraînant la fuite du président Ianoukovitch.

19 Institutionnalisé par la Déclaration de Weimar du 29 août 1991, ce « Triangle » regroupe la France, l'Allemagne et la Pologne et correspond à une forme de coopération trilatérale censée préfigurer l'Europe de demain à nouveau réunie et ayant surmonté ses blessures historiques, les trois pays formant l'épine dorsale de l'Europe.

20 Frank-Walter STEINMEIER, « Verflechtung durch Integration. Eine neue Phase der Ostpolitik der EU: Nicht Abgrenzung. Sondern Vernetzung lautet das Gebot der Globalisierung », *Internationale Politik*,

Le projet d'une *Ostpolitik* européenne en direction de l'espace oriental, élaboré à partir de 2006 par le ministère fédéral des Affaires étrangères, est donc basé sur une Politique européenne de voisinage (PEV) renforcée de l'isthme Baltique/mer Noire – en y incluant le Caucase –, l'Accord de coopération et de partenariat (ACP) entre l'UE et la Russie, signé en 1994 – renforcé par la « Stratégie commune » de l'Union vis-à-vis de la Russie, adoptée lors du Conseil européen de Cologne du 4 juin 1999 –, et une « Synergie mer Noire », destinée à renforcer la coopération dans la région, regroupant l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldavie, la Russie, l'Ukraine et la Turquie. Ces piliers sont validés par le Conseil européen de Berlin, le 23 juin 2007. Dans la perspective d'un renforcement des liens entre l'UE et l'Europe orientale, et dans le cadre de la PEV, l'Union adopte également, lors du Conseil européen de Prague, le 7 mai 2009, le « Partenariat oriental » destiné à renforcer les liens des États membres avec six de leurs voisins de l'Est : la Géorgie, l'Ukraine, la Moldavie, l'Arménie, la Biélorussie et l'Azerbaïdjan. Ce « Partenariat oriental » a pour ambition de stabiliser l'immédiat voisinage à l'Est de l'UE élargie⁽²¹⁾.

La PEV, lancée officiellement par la Commission européenne en mars 2003, rassemble tous les pays frontaliers de l'Union – au Sud de la Méditerranée, à l'Est et au Sud-Est de l'Europe, à l'exception de la Russie qui préfère développer ses relations avec l'UE sur une base bilatérale. L'idée fondamentale est d'offrir aux pays non l'adhésion, mais un rapprochement maximal avec l'UE et de créer ainsi une interdépendance positive avec les voisins, avec leur participation au marché intérieur et à certaines politiques de l'Union, avec le développement des échanges économiques et l'arrimage de ces pays au cercle des États de droit, afin d'éviter l'apparition de nouvelles lignes de fractures sur le continent. Des experts allemands ont proposé, avec la mise en place du « Partenariat oriental », d'y ajouter la perspective d'une adhésion à l'UE⁽²²⁾, mais Berlin, à l'inverse de Varsovie qui défend l'adhésion de l'Ukraine, reste très prudente sur la question de l'élargissement au-delà du cercle des pays actuellement encore candidats et renvoie à la condition préalable de la capacité d'intégration de l'Union⁽²³⁾. La chancelière Merkel déclare ainsi, devant le *Bundestag*, le 18 novembre 2013, que s'il est « surtout du devoir de l'Allemagne de faire en sorte que la Guerre froide soit aussi terminée pour nos voisins à l'Est », elle ajoute qu'« en aucun cas le Partenariat oriental est un instrument de la politique d'élargissement de l'UE ».

L'intérêt de l'Allemagne est bien d'empêcher la création d'une (nouvelle) zone grise en Europe. Les efforts de la diplomatie allemande sont incessants. Après que les trois ministres des Affaires étrangères allemand, français et polonais se soient rendus en Ukraine, en février 2014, le « Triangle de Weimar », qui se veut force de proposition

n° 3, mars 2007, p. 6-11. Cf., aussi, Hanns-D. JACOBSEN, Heinrich MACHOWSKI, « Dimensionen einer neuen Ostpolitik der EU », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 10, 2007, p. 31-38.

21 Cf. Joachim FRITZ-VANNAHME *et al.*, « Hallo Nachbar! Für eine neue EU-Politik von Marokko bis Aserbaidschan », *Spotlight Europe*, Bertelsmann Stiftung, n° 7, juin 2008.

22 Cf. Markus MECKEL *et al.*, « Deutsche Außenpolitik und Östliche Partnerschaft. Positionspapier der Expertengruppe Östliche Partnerschaft », *DGAP Standpunkt*, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin, 06.02.2012.

23 Cf. Egbert JAHN, « Ausdehnung und Überdehnung. Von der Integrationskonkurrenz zwischen Brüssel und Moskau zum Ende der europäischen Integrationsfähigkeit », *Osteuropa*, n° 2-3, 2007, p. 35-55.

dans une politique de l'Est européenne, adopte une déclaration, le 1^{er} avril 2014, sur « Nouer un partenariat plus fort avec nos voisins : une nouvelle dynamique pour la PEV »⁽²⁴⁾. Aucune volonté de formaliser davantage le « Triangle de Weimar » n'existe cependant et l'évolution de la crise ukrainienne freine l'action du « Triangle », fait réapparaître certaines divergences entre les trois partenaires et, finalement, fait ressortir le rôle clé de la seule Allemagne dans la gestion de la crise⁽²⁵⁾. La crise de l'euro apaisée, le défi lancé par le président russe, Vladimir Poutine, aux Vingt-huit met en lumière des lignes de fracture : la division entre Est et Ouest du continent, qui demeure dix ans après l'élargissement de 2004 et qui s'accompagne de différentes perceptions qui sont liées à l'Histoire, de la dépendance économique de certains États, des intérêts financiers d'autres. La Pologne et les États baltes se méfient de Moscou et reprochent à la « vieille Europe » d'être trop indulgente à son égard.

En effet, ceux des pays membres du « Partenariat oriental » qui tentent d'échapper à l'influence de Moscou payent cher leur volonté d'émancipation. Depuis des années, la Moldavie souffre du conflit avec le territoire séparatiste de la Transnistrie, la Géorgie a été amputée par la force d'un cinquième de son territoire en 2008, les troupes russes détachant les régions d'Abkhazie et d'Ossétie au Sud, et l'Ukraine doit supporter l'annexion de la Crimée, République autonome d'Ukraine majoritairement russophone, par Moscou, le 21 mars 2014⁽²⁶⁾. Pour la deuxième fois depuis la fin de la Guerre froide, la Russie a modifié les frontières du continent par la force, fût-il consacré *a posteriori* par un référendum en Crimée.

La position des États membres de l'Ouest prêts à délaissier la péninsule pour asseoir leur rapprochement avec Kiev, sans braquer Moscou, est perçue à Varsovie, comme dans les États baltes, comme une erreur. La Russie essaye de « réécrire les frontières de la Seconde Guerre mondiale », affirme la présidente lituanienne Dalia Grybauskaitė lors du Conseil européen de Bruxelles, le 6 mars 2014 : « L'Europe n'est toujours pas capable de comprendre ce qui arrive. » Au-delà du sort de l'Ukraine, le principal grief des capitales est-européennes porte sur l'absence de politique énergétique européenne, à l'heure où *Gazprom*, la compagnie proche du Kremlin, menace d'agiter une nouvelle guerre du gaz. Elle menace régulièrement de ne plus livrer l'Ukraine, si celle-ci ne paye pas ses arriérés, au risque de fragiliser l'approvisionnement de l'Ouest. S'il existe une volonté politique commune de l'UE en matière d'environnement ou de droits de l'Homme, en revanche, dans le domaine de la politique extérieure énergétique, les situations de chaque pays membre sont trop différentes et influent sur les choix énergétiques et les politiques extérieures d'approvisionnement. En même temps, la

24 Frédéric LEMAÎTRE, « Paris, Berlin et Varsovie pour une politique d'ouverture à l'Est », *Le Monde*, 02.04.2014.

25 Cf. Philippe DOLIGER, « Le Triangle de Weimar à l'épreuve de la crise ukrainienne », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 209, juillet-septembre 2014, p. 3-16 ; Daniela SCHWARZER, Constanze STELZENMÜLLER, « What is at Stake in Ukraine. Europe and the United States Need to Do What it Takes to Protect the Right of the Eastern Partnership Countries to Choose their Future », *Europe Policy Paper*, The German Marshall Fund of the United States, n° 1, 2014.

26 L'annexion de la Crimée fait fi du mémorandum de Budapest de 1994, où l'Ukraine, troisième puissance nucléaire après l'effondrement de l'Union soviétique, renonçait à son arsenal en échange de la garantie de sa souveraineté et de l'intangibilité de ses frontières par la Russie, les États-Unis, la Grande-Bretagne, puis par la France et la Chine.

Russie fait tout pour rester le partenaire incontournable au sein de l'ancien espace soviétique, n'en finit pas d'avancer ses pions pour essayer de rester le maître du jeu et tire avantage de ce manque de stratégie commune de l'UE en établissant des accords énergétiques bilatéraux avec les États européens par l'intermédiaire de *Gazprom*. Ainsi, l'Allemagne signe, en 2005, un accord avec la Russie pour construire le gazoduc « North European Gas Pipeline » (NEGP), qui, depuis 2012, achemine directement le gaz entre les deux pays grâce à un immense tuyau de près de 3 000 kilomètres – dont plus de 1 000 sous la mer Baltique – en contournant l'Ukraine et la Biélorussie. Les pays Baltes, qui dépendent totalement de la Russie pour leur approvisionnement en gaz et en électricité, mais aussi la Pologne, avaient très mal accueilli ce projet qui les ignore totalement. L'Allemagne dépendant fortement envers la Russie pour ses approvisionnements en pétrole (34 %) et en gaz (40 %) adopte ainsi une approche prudente dans la crise ukrainienne pour protéger ses relations avec la Russie⁽²⁷⁾.

Le sort de l'Ukraine met à mal la cohésion des Européens. Mais les responsables allemands ne sont-ils pas les premiers à pratiquer une politique ambiguë ? S'ils perçoivent le respect de la souveraineté de l'Ukraine comme une question fondamentale, en même temps, chaque fois que l'Ukraine est soutenue, ils ne souhaitent pas provoquer la Russie. Le chancelier Kohl, lors de sa visite officielle à Kiev, en septembre 1996, n'avait pas hésité à déclarer que la Russie « reste évidemment le partenaire le plus important dans la région »⁽²⁸⁾. Dans la politique étrangère de l'Allemagne, l'Ukraine et la Biélorussie n'ont d'abord eu aucune place après l'effondrement de l'Union soviétique et l'impassibilité allemande, et européenne en général, a débouché sur le fait que les autorités russes ont cru de plus en plus fermement que l'Ukraine appartient tout naturellement à la sphère d'influence russe. De fait, « l'erreur historique » a été commise dès le début des années 1990, par l'Occident lui-même : à Bruxelles comme dans les autres capitales ouest-européennes « on admet que trop longtemps il n'y a pas eu de vrais projets pour la région et qu'une attitude prudente vis-à-vis du Kremlin était devenue superflue »⁽²⁹⁾. Ainsi, les gouvernements successifs allemands ont axé leur politique sur Moscou, allant jusqu'à considérer les Républiques ex-soviétiques uniquement sous l'aspect de leurs rapports avec la Russie. En 1995, Gebhardt von Moltke, ambassadeur allemand auprès de l'OTAN, déclarait ouvertement à propos des difficultés énergétiques et économiques de l'Ukraine, ainsi que de sa dépendance de la Russie : « Devons-nous nous y engager ? Croyez-vous vraiment que quelqu'un en Occident soit prêt à mourir pour Kiev ? Et même à payer pour Kiev ? » Selon lui, les Occidentaux « comptent beaucoup plus qu'ils ne veulent bien l'admettre sur les Russes »⁽³⁰⁾. Près de vingt ans plus tard, Matthias Platzeck, président du Forum germano-russe, un lobby économique, et pilier du SPD, n'a-t-il pas fait une déclaration surprenante, suggérant à demi-mot de reconnaître l'annexion de la Crimée pour

27 Cf. Susanne AMANN *et al.*, « Die Gas-Connection », *Der Spiegel*, 28.04.2014, p. 70-72.

28 Cité in Mathias BRÜGMANN, « In Kiew empfand Kohl den Zwiespalt mit dem Kreml », *Die Welt*, 05.09.1996.

29 Stefanie BOLZEN, « Die Macht des Faktischen. Europäische Konzepte für den Osten des Kontinents wurden nie erstellt. Das rächt sich jetzt », *Das Parlament*, 28.04.2014.

30 « Gebhardt von Moltke in Europa – aber wo liegen seine Grenzen ? », *Körber Stiftung. Bergerdorfer Gesprächskreise*, Hambourg, Protokoll, n° 104, 1995, p. 64.

permettre une sortie de crise⁽³¹⁾ ? Les dirigeants allemands qualifient d'inacceptable l'annexion et exigent du président Poutine le respect de l'intégrité territoriale de l'État postsoviétique, et Gernot Erler, coordinateur du gouvernement fédéral pour la coopération sociétale avec la Russie, l'Asie centrale et les pays du « Partenariat oriental », déclare au *Bundestag*, le 13 mars 2014, qu'il s'agit d'une « violation éclatante du droit international ». En même temps, si des sanctions économiques contre la Russie ont été prises par les partenaires européens, une action militaire est « exclue », comme l'affirme la chancelière Merkel, le même jour au *Bundestag*, et le dialogue doit se poursuivre avec Moscou. Si la stabilité de l'Ukraine présente un intérêt croissant pour la sécurité européenne, la question reste posée : « Qui veut mourir pour Kiev ? On le sait : personne en Europe ne souhaite déclencher des hostilités militaires pour empêcher Vladimir Poutine de renforcer [...] son influence sur la Crimée ; personne n'est prêt à une confrontation armée pour permettre à l'Ukraine de rejoindre l'UE »⁽³²⁾.

La situation actuelle rappelle la deuxième phase de l'*Ostpolitik* de l'Allemagne dans les années 1980 : à l'époque, les mouvements démocratiques d'Europe de l'Est, accusés d'entraver la détente, se sentaient marginalisés. Aujourd'hui, serait-ce au tour des Ukrainiens d'être sacrifiés sur l'autel de l'indulgence prorusse ? Mais si les relations germano-ukrainiennes restent subordonnées aux relations germano-russes, c'est parce que les dirigeants allemands savent que le sort de l'Ukraine dépend en grande partie de l'évolution de la Russie.

L'Allemagne et la Russie : une relation inconstante, mais sans alternative

La politique équivoque à l'égard de l'Ukraine peut aussi se lire à travers les lunettes de la *Realpolitik*, pour des raisons historico-politiques et économiques⁽³³⁾. Se positionnant dans le cadre de l'*Ostpolitik* qui accorde, traditionnellement, une place privilégiée à la Russie, les dirigeants et responsables économiques allemands considèrent que des relations constructives avec Moscou sont primordiales. Le fait qu'un certain nombre de responsables politiques ait perdu ses illusions à l'égard de l'aptitude au dialogue du président Poutine, ne signifie pas encore ce que certains observateurs qualifient de « fin de l'*Ostpolitik* »⁽³⁴⁾.

Comme lors des accords conclus avec les pays du bloc de l'Est au début des années 1970, c'est d'abord avec l'Union soviétique que l'Allemagne signe un tel traité, le 9 novembre 1990. Il existe en effet une grande constante de la politique allemande à l'égard de la Russie. Il s'agit bien de l'*Ostpolitik* inaugurée par le voyage officiel du chancelier Konrad Adenauer à Moscou en 1955 – en vue de l'établissement de relations diplomatiques entre les deux pays –, conceptualisée et mise en œuvre par le chancelier Brandt au début des années 1970, qui se fonde sur les leçons d'une histoire

31 Stephan-Andreas CASDROFF, « Eine Verbückung vor Wladimir Putin. Matthias Platzeck und die Annexion der Krim », *Der Tagesspiegel*, 19.04.2014.

32 Laurent JOFFRIN, « Poutine, l'adversaire », *Le Nouvel Observateur*, 06.03.2014, p. 7.

33 Cf. Stephen F. STABO, « Germany's Commercial Realism and the Russian Problem », *Survival*, n° 5, 2014, p. 117-128 ; Christian HACKE, « Der Westen und die Ukraine-Krise: Plädoyer für Realismus », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 47-48, 17.11.2004, p. 40-47.

34 Ralf NEUKIRCH, « Das Ende der Ostpolitik », *Der Spiegel*, 07.06.2014, p. 23-24.

mouvementée qui a convaincu les Allemands que leur sécurité dépend d'une bonne entente avec le Kremlin, alors que l'affrontement débouche sur la tragédie. Le 1^{er} septembre 1997, à Moscou, Roman Herzog, alors président de la RFA, déclare que le « poids de l'Allemagne et de la Russie a toujours marqué de manière décisive la stabilité et la coopération en Europe » et les relations entre les deux pays ont toujours été un « sismographe pour l'état des rapports politiques en Europe ». Le destin du continent sera déterminé par le degré d'intensité des relations entre l'Allemagne et la Russie : il sera positif si les relations sont constructives, négatif si elles sont belliqueuses. Seize ans plus tard, F.-W. Steinmeier, le 19 mars 2014, devant l'Assemblée générale du Forum germano-russe, à Berlin, déclare bien que la « sécurité dans et pour l'Europe ne peut exister qu'avec la Russie et non contre elle ».

Le rôle d'intermédiaire entre la Russie et le monde occidental apparaît très clairement durant les années 1990, à l'occasion surtout des discussions sur l'élargissement de l'OTAN destiné à consolider la stabilisation démocratique dans l'Est européen. Dans ce contexte, la RFA estime qu'il faut prendre en considération les intérêts en matière de sécurité de la Russie, déjà fortement ébranlée par la dissolution de l'Union soviétique en décembre 1991, et plaide en faveur de la mise en place d'une coopération OTAN-Russie qui pourrait constituer, à terme, une contribution significative au renforcement de la stabilité dans l'espace oriental européen. Lors de la conférence de Munich sur la politique de sécurité, le 3 février 1996, le chancelier Kohl avait rarement plaidé aussi clairement en faveur d'une prudence politique à propos de l'élargissement de l'OTAN et d'une prise en compte des « intérêts bien compris » de la Russie. Malgré le climat tendu entre Occidentaux et Russes suite à l'éclatement des deux guerres en Tchétchénie (1994-1996 et 1999-2005), de la guerre en Géorgie (2008) et de la crise en Ukraine (2014), les dirigeants allemands déploient toujours une diplomatie « compréhensive » à la recherche d'une entente euro-russe, ils pratiquent une politique de prévention des conflits par la négociation pacifique et cela implique, selon eux, la prise en compte de tous les intérêts.

En ce sens, le débat, depuis le début de la crise ukrainienne de 2014, entre les « *Russland-Versteher* » (ceux qui comprennent la Russie) et les « *Russland-Kritiker* » (ceux qui la critiquent)⁽³⁵⁾, ne marque pas une césure dans la politique russe de l'Allemagne. Il en allait de même de l'amitié personnelle qui liait le chancelier Kohl à Boris Eltsine, et surtout le chancelier Schröder au président Poutine : elle n'a pas eu pour conséquence un réchauffement général entre les deux pays. Et le fait que la chancelière Merkel entretienne de mauvaises relations personnelles avec le président Poutine n'est pas la cause des tensions entre les deux pays. Arrivée au pouvoir en 2005, la chancelière Merkel, originaire de l'ex-RDA, vaccinée contre toute sympathie pour les régimes autoritaires, tempère tout volontarisme pragmatique en adoptant davantage que ses prédécesseurs une « distance critique »⁽³⁶⁾.

Plus fondamentalement, ce sont l'Histoire et l'économie, deux paramètres essentiels, qui sont à la base de toute réflexion stratégique allemande envers la Russie.

35 Cf. Frédéric LEMAÎTRE, « Les partis allemands divisés sur la question russe », *Le Monde*, 26.03.2014.

36 Thomas GUTSCHKE, « Nüchterne Ostpolitik », *Die Politische Meinung*, n° 445, décembre 2006, p. 11.

Du point de vue de Berlin, la Russie et l'Allemagne jouent un rôle éminent dans l'agencement pacifique du vieux continent : par leurs tailles – ce sont les deux États les plus peuplés d'Europe –, leurs ambitions et leur expérience de la Seconde Guerre mondiale elles sont, avec les autres grands États membres de l'Union, les catalyseurs de la paix continentale. Une soixantaine de personnalités, de responsables économiques et d'intellectuels, tous partis politiques confondus, ont ainsi publié le 5 décembre 2014 un texte sur « De nouveau la guerre en Europe ? Pas en notre nom ! ». Ils en appellent à une « nouvelle politique de détente » en Europe et au maintien du dialogue avec Moscou : « Nous ne devons pas pousser la Russie hors de l'Europe. Ce serait un contresens historique, irrationnel et dangereux pour la paix »⁽³⁷⁾.

L'Allemagne et la Russie entretiennent également des relations traditionnellement solides en matière économique et commerciale, et toute crise entre les deux pays est toujours prise très au sérieux par les responsables économiques allemands. Quelque 300 000 emplois dépendent en Allemagne du commerce avec la Russie. Elle est le deuxième partenaire commercial de la Russie – après la Chine – et le premier en Europe. Plus de 6 000 entreprises allemandes sont actives en Russie. Il existe, par ailleurs, dans l'industrie allemande, un lobby prorusse très actif peu porté sur la critique, soutenu par le puissant *Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft* (Comité pour les relations économiques avec l'Est), créé en 1952, soutenu par toutes les organisations patronales, plus de 200 entreprises et qui collabore étroitement avec le ministère fédéral de l'Économie.

S'il y a un changement de posture de la part des responsables allemands vis-à-vis de leurs homologues russes⁽³⁸⁾, que même F.-W. Steinmeier considère que le climat s'est dégradé ces dernières années⁽³⁹⁾, et qu'au sein d'une partie de la communauté des experts pour l'Europe de l'Est, en général plutôt favorable à la Russie, l'heure est à la fermeté⁽⁴⁰⁾, la réticence face à tout conflit armé et les intérêts économiques du pays poussent les dirigeants allemands à privilégier le dialogue avec la Russie. Même si l'opposition chrétienne-démocrate a durement critiqué l'apparition d'un « axe Paris-Berlin-Moscou » – reprochant au chancelier Schröder d'avoir, en 2003, contribué à la division des Européens au lendemain de l'invasion américaine en Irak –, l'accord de gouvernement de la grande coalition CDU/CSU et SPD, de novembre 2005, indique la volonté des responsables politiques de continuer à approfondir les relations germano-russes et de tendre vers l'établissement d'un « partenariat stratégique » entre l'UE et la Russie. Certes, dans l'accord de gouvernement CDU/CSU et FDP, d'octobre 2009, on ne vise plus de partenariat stratégique, mais la Russie est qualifiée de « partenaire important » pour la gestion des crises régionales et internationales, et dans l'accord de gouvernement de la grande coalition CDU/CSU et SPD, de novembre 2013, le gouvernement prône un « dialogue ouvert et une coopération plus large avec la Russie ». Il est

37 « “Wieder Krieg in Europa? Nicht in unserem Namen!” Roman Herzog, Antje Vollmer, Wim Wenders, Gerhard Schröder und viele weitere fordern in einem Appell zum Dialog mit Russland auf », *Zeit Online*, 05.12.2014.

38 Cf. Constanze STELZENMÜLLER, « Germany's Russia Question. A New Ostpolitik for Europe », *Foreign Affairs*, vol. 88, n° 2, 2009, p. 89-100; Stefan MEISTER, « Entfremdete Partner. Deutschland und Russland », *Osteuropa*, n° 6-8, 2012, p. 475-484.

39 Cf. Isabelle MANDRAUD, « Le fossé se creuse entre Moscou et Berlin », *Le Monde*, 20.11.2014.

40 « Friedenssicherung statt Expansionsbelohnung », *Der Tagesspiegel*, 11.12.2014.

clair que, dans le cadre de la politique à l'Est, la « fixation [de l'Allemagne] sur Moscou a peu évolué depuis l'effondrement de l'Union soviétique »⁽⁴¹⁾.

Ni tout à fait une entente cordiale, ni vraiment une amitié sincère, la relation germano-russe est vraiment un « partenariat compliqué mais nécessaire »⁽⁴²⁾.

Un espace de stabilité jusqu'en Asie centrale ?

La quête de stabilité dans l'Est européen, inscrite dans le Livre blanc du ministère fédéral de la Défense de 1994, est reprise avec le même argumentaire dans le Livre blanc de 2006, mais la sphère géographique est élargie : « Un des objectifs prioritaires de la politique de sécurité allemande consiste à renforcer la zone de stabilité européenne à travers la consolidation et le développement de l'intégration européenne et une politique européenne de voisinage active de l'UE avec les pays de l'Europe de l'Est, du Caucase du Sud, de l'Asie centrale et de la région méditerranéenne. Parallèlement, il convient de développer et d'approfondir un partenariat de sécurité durable et solide avec la Russie. »

Au-delà de la PEV, c'est l'Allemagne qui a souhaité donner un nouvel élan aux relations entre l'Union et les pays centre-asiatiques – le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Kirghizistan, le Turkménistan et le Tadjikistan. À la chute de l'Union soviétique, l'UE ne s'est pas désintéressée de l'Asie centrale : elle avait proposé dès l'indépendance de ces États un programme d'assistance classique visant à aider ces pays nouveaux à réformer leurs structures politiques et économiques héritées de l'ère soviétique. Mais obnubilée par la crise des Balkans et le problème de l'élargissement qui s'est rapidement posé, l'Union n'a pas su regarder au-delà de son voisinage immédiat durant les années 1990, elle s'est alors éloignée de l'Asie centrale. Néanmoins, certains pays européens y ont maintenu leur présence, comme l'Allemagne. Devant le *Bundestag*, le 23 juin 2001, Joschka Fischer, alors ministre fédéral des Affaires étrangères, désigne d'ailleurs l'Asie centrale de « région voisine » et suite aux attentats du 11 septembre 2001, Berlin – à l'inverse de Bruxelles – élabore une stratégie politique en vue d'approcher concrètement l'Asie centrale. Le 18 mars 2002, le gouvernement fédéral adopte un « Projet pour l'Asie centrale » (*Zentralasien-Konzept*) – qui se fonde pour l'essentiel sur celui adopté le 18 décembre 2001 par le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement –, dont les lignes directrices concernent l'assistance économique et juridique, la promotion du dialogue politique et le développement des échanges économiques. C'est sous impulsion allemande qu'une « Stratégie de l'UE pour l'Asie centrale » est également adoptée lors du Conseil européen de Berlin, le 22 juin 2007 – stratégie qui s'inscrit en complément de la PEV et qui a pour objectif la coopération en matière de sécurité, la promotion de la coopération régionale des pays centre-asiatiques ainsi que celle du dialogue politique entre l'UE et les pays d'Asie centrale. Cet état de fait explique que l'Allemagne « jouit d'un prestige politique considérable en

41 Andreas UMLAND, « Berlin, Kiew, Moskau und die Röhre. Die deutsche Ostpolitik im Spannungsfeld der russisch-ukrainischen Beziehungen », *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, vol. 6, n° 3, 2013, p. 423.

42 Heinz TIMMERMANN, « Deutschland und Russland : eine schwierige, aber notwendige Partnerschaft », *Internationale Politik und Gesellschaft*, Friedrich Ebert Stiftung, n° 4, 1995, p. 357-367.

Asie centrale » et que de nombreux pays centre-asiatiques « ont perçu la RFA comme un avocat de leurs intérêts auprès de l'UE »⁽⁴³⁾.

Dans la ligne de l'*Ostpolitik* traditionnelle, il s'agit de ne pas endiguer, mais d'ouvrir des fenêtres d'opportunité, de « désenclaver » ces pays non seulement d'un point de vue économique, mais aussi du point de vue humain et intellectuel. De plus, il existe encore des communautés allemandes installées aux confins de la Russie et de la CEI. Même s'ils accusent une nette régression démographique due à une émigration massive en direction de l'Allemagne au cours des années 1990, les citoyens de souche allemande (*Volksdeutsche*), restés sur place⁽⁴⁴⁾, jouent le rôle de médiateur entre les entrepreneurs et hommes d'affaires allemands et les autorités autochtones. Si on ne peut pas parler d'une potentielle « cinquième colonne » de la nouvelle Allemagne, il est vrai que ces minorités, résiduelles incluant les assimilés, sont autant de points d'appui de l'influence économique allemande sur le continent eurasiatique. À cet égard, l'Allemagne et le Kazakhstan entretiennent des liens historiques spécifiques : entre ces deux pays « il existe des points spécifiques qu'on ne retrouve pas dans les relations avec les autres États de l'UE. Il en va notamment des relations très personnelles entre les 800 000 *Aussiedler* qui vivent entre-temps en RFA et les 300 000 *Volksdeutsche* restés au Kazakhstan. Cela crée un échange mutuel vivant. Et il y a des relations économiques plus intenses avec l'Allemagne qu'avec d'autres États membres de l'UE »⁽⁴⁵⁾. La *Deutsch-Kazakhstanische Assoziation der Unternehmer* – DKAU (Association des entrepreneurs germano-kazakh) est ainsi fondée en 2004, à Almaty, par des entrepreneurs kazakhs d'origine allemande.

Il reste que si la présence allemande en Asie centrale est réelle, notamment par rapport aux États membres de l'UE – et aucun autre pays ne peut faire valoir l'existence d'un réseau politico-culturel et économique multiple et divers comparable dans tous les pays centre-asiatiques –, elle est moins massive que dans les PECO et en Russie. L'Allemagne demeure pour tous les pays de la région le premier partenaire commercial parmi les pays membres de l'UE, mais si 1 000 sociétés allemandes travaillent en Ukraine et 400 en Biélorussie, elles ne sont qu'à peine 250 au Kazakhstan. Ce pays concentre d'ailleurs près de 90 % des intérêts économiques et commerciaux allemands en Asie centrale, ce qui n'est pas surprenant, puisque le potentiel énergétique y est considérable : le Kazakhstan est le premier producteur mondial d'uranium, le septième producteur mondial de pétrole. Plus largement, le potentiel gazier de la région est actuellement équivalent à celui du Nigéria, alors même que toutes les réserves n'ont pas été évaluées. Ces richesses représentent un appoint considérable qui suscite

43 Marie-Carin von GUMPPENBERG, « Deutsches und Europäisches Engagement in Zentralasien. Ein Beitrag zur Stabilisierung der Region? », *Arbeitspapier*, Konrad Adenauer Stiftung, n° 85, 2002, p. 17.

44 Il est difficile d'évaluer de manière exacte le nombre d'Allemands vivant encore dans les PECO et dans la CEI, étant donné que les États concernés ne retiennent pas toujours les mêmes critères de recensement. D'après les chiffres du ministère fédéral de l'Intérieur (pour 2012), le nombre total de citoyens de souche allemande dans les PECO et dans la CEI se situe aux alentours de 2 millions, dont 600 000 en Russie (en 1989 : 1,8 million), 300 000 au Kazakhstan (en 1989 : 950 000), 300 000 en Pologne, 150 000 en Hongrie, 90 000 en Roumanie et 40 000 en République tchèque – dans les autres pays leur nombre étant inférieur à 20 000.

45 Entretien avec Gernot Erler, *Zentralasien-Analysen*, n° 8, août 2008, p. 12.

de nombreuses convoitises, et l'Allemagne ne s'y est pas trompée : en mai 2001, déjà, J. Fischer, tel un prospecteur, se rendait en Asie centrale⁽⁴⁶⁾. Cette région retrouve donc bien la place géopolitique centrale qu'elle avait connue au XIX^e siècle et le nouveau « Grand jeu », d'une compétition entre grandes puissances, n'en est qu'à ses débuts et présente, selon des observateurs allemands, les mêmes traits distinctifs que la Guerre froide⁽⁴⁷⁾. Dans ce contexte, les limites d'une politique centre-asiatique apparaissent rapidement, pour deux raisons essentiellement.

De la même façon que l'Occident a appréhendé l'espace post-soviétique comme un tout uniforme, les organisations internationales, et notamment l'UE, ont considéré, lors de leur arrivée dans la région après 1991, l'Asie centrale comme une zone historiquement et politiquement homogène. Cette vision classique pour un Européen ne correspond pourtant pas à la façon dont chaque pays de cette zone se perçoit. Cette représentation de l'Asie centrale comme un espace uni et uniforme a directement influencé les politiques que l'Union y a mis en œuvre, ce qui s'exprime notamment par la promotion du niveau régional, au détriment du niveau national. L'ensemble des actions mises en place, des discours comme des programmes mettent ainsi en avant principalement l'aspect régional et la nécessité d'un renforcement des relations mutuelles et de coopérations renforcées, avant de considérer les espaces nationaux. Certes, la stratégie de l'UE vis-à-vis de l'Asie centrale, de juin 2007, inaugure une nouvelle étape dans la perception de cette région, mais l'intégration régionale reste une idée chère aux Allemands (et aux Européens en général), alors que les États de la région, qui n'ont conquis que récemment leur indépendance, sont attachés à conserver dans un premier temps leur identité nationale et c'est en tant qu'États nations qu'ils souhaitent devenir partenaires de l'Europe. Ainsi, selon Nurlan Onzhanov, ambassadeur du Kazakhstan à Berlin de 2008 à 2014, la « stratégie de l'UE pour l'Asie centrale est une chose, d'éminents accords bilatéraux en sont une autre. Les relations germano-kazaks pourraient être beaucoup plus intenses »⁽⁴⁸⁾.

L'interruption de livraison de gaz russe à l'Ukraine le 1^{er} janvier 2006 – la Russie ferme le robinet de l'oléoduc « Droujba », acheminant le pétrole depuis la Russie *via* l'Ukraine vers l'Europe centrale – a brusquement fait comprendre à l'Europe que l'énergie devenait une arme politique majeure pour la Russie, un moyen de pression et de chantage. Puisque certains pays membres importent 50 %, voire 90 % de leur gaz de Russie, le risque stratégique devenait inacceptable pour l'Europe et a incité cette dernière à se tourner à nouveau vers l'Asie centrale. La région dispose d'importantes réserves énergétiques qui parviennent aux consommateurs européens en transitant aujourd'hui exclusivement par le territoire russe. Au vu de la complexité des relations entre Européens et Russes et de l'utilisation récurrente de l'arme énergétique à des fins politiques par Moscou, l'Union souhaite diversifier les routes d'approvisionnement afin de ne pas dépendre exclusivement de la Russie. Il reste que le sujet de l'énergie est

46 Cf. Michael THUMANN, « Drang nach Osten. Europa ist abhängig von russischem und arabischem Öl. Joschka Fischer sucht in Zentralasien neue Quellen », *Die Zeit*, 23.05.2001.

47 Cf. Christian SCHMIDT-HÄUER, « Willkommen im Kalten Krieg. Zehn Jahre nach dem Fall der Mauer bauen die Großmächte ihre Fronten im Kaspischen Raum und in Asien auf », *Die Zeit*, 02.12.1999.

48 Entretien avec Nurlan Onzhanov, *Ost-West-Contact*, Special Kasachstan, juillet 2008, p. 14.

complexe et qu'on y retrouve tous les nœuds de la rivalité économique dans la région. Ces espaces autour de la mer Noire et de la mer Caspienne sont devenus des terres de conquête pour les majors pétrolifères en quête de gisements, sur fond de rivalité entre la Russie, les États-Unis et la Chine. La lutte pour la maîtrise des énergies donne à la région l'apparence d'un échiquier sur lequel Moscou, Washington et Pékin, mais aussi Téhéran et Ankara s'affrontent à coups de tracés concurrents d'oléoducs et de gazoducs, et où Bruxelles peine à asseoir sa présence⁽⁴⁹⁾.

Deux questions fondamentales se posent ainsi. Il s'agit d'abord de savoir dans quelle mesure l'Allemagne et l'UE peuvent parvenir à développer pour la région centre-asiatique un modèle alternatif reposant sur le commerce et les valeurs démocratiques, et tranchant avec les rivalités géopolitiques et militaires, tout en assurant leurs propres intérêts énergétiques et de sécurité. Ensuite, la fragmentation du marché énergétique européen est un obstacle difficile à surmonter et ce contexte incite de nombreux observateurs allemands à douter de la capacité de l'Europe à s'imposer sur l'échiquier centre-asiatique⁽⁵⁰⁾. La question se pose donc de savoir si ce difficile pari peut être gagné face à ce double défi que sont la dépendance vis-à-vis d'une Russie difficilement prévisible et la fragmentation communautaire difficilement surmontable.

Conclusion

Pour Bruxelles et les capitales des États membres de l'UE, l'Est européen n'est plus *terra incognita*. Pour des raisons politiques et géostratégiques, leur présence ne va cependant pas de soi. D'une part, les multiples initiatives et les divers programmes et processus lancés depuis quelques années – PEV, PEV « Plus », « Synergie de la mer Noire », partenariat stratégique avec la Russie, « Partenariat oriental » et politique d'élargissement avec la Turquie – risquent de s'apparenter à une mosaïque d'activités sans créer véritablement un ciment régional et une *Ostpolitik* européenne cohérente⁽⁵¹⁾. D'autre part, des commentateurs allemands insistent sur le fait que la Russie se comporte à nouveau comme une grande puissance qui n'a pas seulement l'arme énergétique à sa disposition mais qui est également prête à employer la force pour défendre ses intérêts. Pour les dirigeants allemands, il s'agit ainsi de tout faire afin que le Kremlin tourne le dos aux catégories de pensée des XIX^e et XX^e siècles. Mais l'Europe et tout particulièrement l'Allemagne – « puissance malgré elle »⁽⁵²⁾ – redécouvrent les limites du *soft power*. L'Europe s'est construite contre la logique de puissance responsable de son autodestruction il y a un siècle. Elle a donc « désappris la politique de puissance », aujourd'hui elle devine les limites de la puissance « normative » confrontée à celle d'une *Realpolitik* post-impériale⁽⁵³⁾. La géopolitique ne peut plus être perçue

49 Cf. Karl GROBE, « Georgien, China, Kazakhstan: Alle spielen Gasröhrenpoker », *Frankfurter Rundschau*, 27/28.06.2009.

50 Cf. Andrea SCHMITZ, « Interessen, Instrumente, Einflussgrenzen. Die Europäische Union und Zentralasien », *Osteuropa*, n° 8-9, 2007, p. 327-338.

51 Cf. Armando Garcia SCHMIDT, « Yannis Tsantoulis, Konzeptkünstler. Viel Papier, wenig Plan: Europa braucht eine Ostpolitik aus einem Guss », *Internationale Politik*, n° 6, juin 2009, p. 79-82.

52 Hans STARK, *La politique internationale de l'Allemagne. Une puissance malgré elle*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2011.

53 Entretien avec Martin Schulz et Eberhard Sandschneider, *Wirtschaftswoche*, 10.03.2014, p. 30.

comme un concept caduc, d'autant plus que pour la Russie elle continue à déterminer la coopération entre les États en Europe⁽⁵⁴⁾.

Pour l'Allemagne et les États membres, il importe de nouer avec les États à l'Est de l'Europe centrale et orientale des liens aussi bien politiques et culturels qu'économiques et commerciaux, de maintenir un réseau souple de partenariats et de liens bilatéraux et multilatéraux, associant tous les pays, au sein duquel Moscou ne serait pas l'unique partenaire, mais en resterait le principal : la Russie, qu'on le veuille ou non, est bien l'acteur incontournable en Europe orientale et en Asie centrale. En ce sens, l'établissement d'un réel partenariat avec Moscou est une nécessité impérieuse, d'autant plus qu'à l'humiliation inévitable qu'a constituée pour la Russie la perte de puissance de la fin des années 1980 s'est ajoutée l'avancée de l'OTAN – instrument de la Guerre froide – vers l'Est. N'est-elle pas pour le moins lourde de ressentiments à venir ? Le 4 décembre 2014, devant un millier de dignitaires russes réunis au Kremlin, le président Poutine, lors de son adresse traditionnelle à la nation, accuse les Occidentaux de vouloir rabaisser la Russie et affirme qu'avec l'Europe il n'existe « pas du tout de dialogue ».

Il faut précisément enrayer le danger représenté par l'antagonisme dans ce voisinage commun, à moins de laisser se dessiner, vingt-cinq ans après la chute du Rideau de fer et l'unification allemande, la perspective d'un nouveau Mur aux confins de l'espace communautaire, cette fois plus à l'Est. Il ne fait aucun doute que les dirigeants allemands mettront en œuvre tout leur savoir-faire diplomatique hérité de l'*Ostpolitik* des années 1970 et 1980 pour inciter, une fois de plus, au dialogue et pour éviter une nouvelle division de l'Europe. Et s'il existe au sein de l'UE une démarche se traduisant par la volonté de mise en place d'une politique commune, cette politique passe bien d'abord par le canal national, Berlin influençant désormais tous les débats sur l'élaboration d'une nouvelle *Ostpolitik* (européenne).

Résumé

L'unification de 1990 marque le retour de l'Allemagne dans une position géopolitique centrale en Europe. Pour les responsables politiques allemands la préoccupation permanente est d'exporter la stabilité de l'Union européenne (UE) pour ne pas un jour importer de l'instabilité de l'Est. Suite à l'élargissement de l'UE par les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), entre 2004 et 2013, Berlin prône une Ostpolitik commune en se projetant au-delà des frontières orientales de l'UE pour éviter l'apparition d'une Europe intermédiaire instable sous influence russe. La crise ukrainienne de 2014 a cependant montré les limites de la nouvelle Ostpolitik européenne et le rôle que Moscou entend jouer dans l'espace eurasiatique. Si l'Allemagne, à elle seule, n'a pas les moyens politiques et financiers pour mener des actions en direction de l'Est européen et encore

54 Cf. Winfried SCHNEIDER-DETERS, Peter W. SCHULZE, Heinz TIMMERMANN (dir.), *Die Europäische Union, Russland und Eurasien. Die Rückkehr der Geopolitik*, Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2008 ; Nils HOFFMANN, *Renaissance der Geopolitik ? Die deutsche Sicherheitspolitik nach dem Kalten Krieg*, Wiesbaden, Springer VS, 2012.

moins de l'Asie centrale, elle reste une force motrice de la politique européenne à l'Est et l'interlocuteur privilégié, en Europe, de la Russie.

Zusammenfassung

Die Wiedervereinigung von 1990 markiert die Rückkehr Deutschlands in eine geopolitische Zentrallage in Europa. Für deutsche Politiker ist es seine ständige Sorge, die Stabilität der Europäischen Union (EU) zu exportieren, um nicht eines Tages die Instabilität des Ostens zu importieren. Infolge der EU-Erweiterung durch die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL), zwischen 2004 und 2013, befürwortet Berlin eine gemeinsame Ostpolitik, die vorsieht, jenseits der Ostgrenzen der erweiterten EU, das Auftreten eines instabilen Zwischeneuropas unter russischem Einfluss, zu verhindern. Die ukrainische Krise von 2014 hat jedoch die Grenzen der neuen europäischen Ostpolitik und die Rolle, die Moskau im eurasiatischen Raum spielen will, gezeigt. Wenn Deutschland allein nicht die politischen und finanziellen Mittel hat, um aktive Handlungen in Richtung Osteuropa, und noch weniger Zentralasien, zu führen, bleibt es eine bewegende Kraft für die europäische Politik im Osten und privilegierter Gesprächspartner für Russland in Europa.