

La nouvelle Ostpolitik allemande et la politique européenne de voisinage

Annegret Bendiek/Jürgen Neyer

Les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne, réunis à Bruxelles le 20 mars 2009, ont décidé de proposer un « partenariat oriental » à l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldavie, l'Ukraine et au Bélarus. Il s'agit de soutenir les pays partenaires dans les réformes qu'ils entreprennent, et lorsque les progrès sont suffisants, de les récompenser en leur offrant un rapprochement aussi avancé que possible de l'Union européenne. Même si, de prime abord, cette initiative ne semble pas spectaculaire, elle suscite quelques inquiétudes en Europe. Récemment, le ministre russe des Affaires étrangères a mis en garde l'UE contre « les petits jeux dans le voisinage » et contre toute tentative d'établir une sphère d'influence à l'Est.

La dimension orientale de la politique européenne de voisinage n'inquiète toutefois pas seulement la Russie ; certains partenaires occidentaux ne la voient pas non plus d'un très bon œil. D'aucuns y voient l'expression politique des intérêts de l'Allemagne et craignent que la politique étrangère allemande ne se tourne davantage vers l'Est. Même s'il est certain que l'Allemagne n'est pas en passe de se détourner de son attachement très ferme à ses alliés occidentaux et de son implication dans la construction européenne, la défense

des intérêts allemands en Europe de l'Est et vis-à-vis de la Russie pourrait susciter de plus en plus de conflits avec la coordination des politiques entre les Etats membres. Le différend actuel autour du projet germano-russe de pipeline à travers la mer Baltique et le peu de cas fait aux intérêts des autres pays membres de l'Union dans ce projet en sont la parfaite illustration.

La nouvelle Ostpolitik allemande

A première vue, les arguments historiques, politiques et économiques ne manquent pas pour imaginer la politique étrangère de l'Allemagne prendre successivement plusieurs orientations nouvelles et générer ainsi un conflit croissant entre la construction européenne et les intérêts allemands propres en Europe orientale.

Une tradition déjà ancienne dans l'histoire

Depuis les expulsions, les exodes et les conquêtes en Europe centrale sous le règne des divers princes, rois et empereurs allemands au début du Moyen-Âge, en passant par les ordres de chevalerie du haut Moyen-Âge, et jusqu'à la quête d'un « espace vital à l'Est » par le régime national-socialiste au siècle dernier, c'est un long fil qui unit l'histoire de l'Allemagne (ou du Reich allemand) à son désir de se tourner vers l'Est. Pour les ambitions de politique étrangère de l'Allemagne, l'Est a de tout temps revêtu un attrait tout particulier, celui d'une terre à coloniser et à infiltrer au plan économique, voire à conquérir. Cependant, il ne faut pas pousser trop loin les réflexions sur l'éventuelle

Annegret Bendiek, collaboratrice scientifique à la Stiftung Wissenschaft und Politik, l'Institut allemand pour les affaires internationales et la sécurité

Jürgen Neyer, professeur de sciences politiques à l'Université de Frankfurt/Oder

continuité de la politique allemande. L'Allemagne démocratique d'aujourd'hui ne saurait être assimilée aux empires allemands d'il y a 70 ou 700 ans. Pour autant, seule une vision faisant totalement fi du passé pourrait amener à ignorer entièrement ces tendances historiques.

La méfiance déjà réelle des alliés occidentaux de l'Allemagne vis-à-vis de l'Ostpolitik menée au début des années soixante-dix par le Chancelier fédéral Willy Brandt n'est donc pas surprenante. A l'époque, déjà, des craintes se sont exprimées de voir l'Allemagne choisir un Sonderweg, une voie à part, dans une volonté de positionnement autonome entre l'Est et l'Ouest. Après la fin du conflit Est-Ouest, les réflexions de cette nature ont acquis une nouvelle pertinence. La réunification de 1989 a non seulement conféré à l'Allemagne un poids politique et économique accru, mais elle lui a aussi ouvert de nouvelles options politiques. L'ancrage à l'Ouest qui prévalait alors reste certes une donnée fondamentale de la politique étrangère allemande, mais ne constitue plus une question de survie pure et simple de l'Allemagne de l'Ouest qui se situerait au dessus des choix politiques ; aujourd'hui, c'est davantage une dimension à géométrie variable de la politique extérieure et de sécurité de l'Allemagne unifiée.

Il ne faut d'ailleurs pas oublier que la doctrine de l'ancrage inconditionnel à l'Ouest, établie par Konrad Adenauer à partir de 1949, et restée en vigueur pendant quarante ans jusqu'en 1989, ne s'est jamais simplement résumée à l'expression d'un attachement de l'Allemagne de l'après-guerre aux valeurs de la démocratie et de l'Etat de droit. Elle était aussi le fruit de l'occupation de l'Allemagne occidentale par les troupes américaines, britanniques et françaises, et de la division de l'Europe en deux blocs opposés. Le départ des troupes alliées d'Allemagne de l'Ouest et le retrait des troupes russes d'Allemagne de l'Est et d'Europe centrale et orientale à partir de 1989 ont offert à la politique étrangère allemande la possibilité d'adopter une nouvelle position géostratégique. Dès le départ, les partenaires européens de l'Allemagne ont, non sans raison, observé cette évolution avec une certaine appréhension. Déjà, à Paris et Londres, la réunification n'avait pas suscité partout un enthousiasme sans réserve. Avec elle, l'Allemagne, jusqu'alors divisée, devenait presque du jour au lendemain une puissance moyenne, défendant davantage

ses intérêts propres qu'auparavant et ne craignant pas, au besoin, un différend avec d'autres alliés comme les Etats-Unis, la France ou la Grande-Bretagne. Le débat sur la guerre en Irak et la formule de Gerhard Schröder prônant une « voie allemande » ont montré à l'envie que Berlin ne redoutait pas le conflit.

Une réorientation politique

Par le passé, la politique étrangère de l'Allemagne a efficacement mis à profit son intégration dans les organisations internationales pour intensifier ses relations avec l'Europe de l'Est. Déjà, la décision d'élargir l'OTAN à l'Est était aussi empreinte de l'intérêt qu'avait l'Allemagne à voir les partenaires occidentaux soutenir la stabilisation politique de la région. Volker Rühe, alors ministre allemand de la Défense, avait exprimé cet intérêt dès le début des années 90, à l'occasion d'un des premiers communiqués officiels sur l'élargissement à l'Est de l'OTAN, en déclarant que l'Allemagne ne pouvait supporter seule le coût de la stabilisation de l'Europe de l'Est, ni faire office de « cordon sanitaire pour le reste de l'Europe ».

Au cours des quinze dernières années, l'importance accrue de l'Est pour l'Allemagne s'est en outre exprimée à l'échelon international à travers toute une série d'initiative en faveur de l'intégration politique de la région. C'est en 1994, lors du Conseil européen d'Essen, sous présidence allemande, que fut adressé aux Etats voisins orientaux un premier signal net leur ouvrant clairement la perspective d'une future adhésion à l'UE. L'Allemagne indiquait déjà par ce signe politique que l'Europe centrale et orientale était en très bonne place dans ses priorités politiques. Berlin utilisa également sa présidence suivante du Conseil de l'Union européenne, en 1999, pour renforcer ses liens avec l'Europe centrale et orientale. Avec le pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, à l'initiative du gouvernement allemand, on créait un instrument qui améliorerait très sensiblement les perspectives d'adhésion des pays de l'Ouest des Balkans à l'Union européenne, et qui a drainé à ce jour plus de 25 milliards d'euros d'aides vers la région. C'est également l'Allemagne qui, à travers la personne de son ministre Bodo Hombach, a fourni le premier coordinateur spécial du pacte de stabilité. A nouveau, la dernière présidence allemande de l'Union européenne a été fortement marquée par la défense des intérêts allemands à l'Est. En

décembre 2006, le ministre fédéral des Affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier, déclarait que l'Europe avait besoin d'une « nouvelle Ostpolitik ». Cela signifiait « une interpénétration plus poussée de l'Union européenne et de la Russie » et un approfondissement du « partenariat sur l'énergie » qui devaient s'inscrire dans la perspective de l'élaboration de zones de libre échange et de coopération militaire. Peu de temps après, l'Allemagne présentait en 2007 l'initiative « Synergie mer Noire », un autre plan visant à promouvoir la coopération régionale en Europe de l'Est et un rapprochement de l'UE. De même, la volonté marquée de l'Allemagne d'assurer ses livraisons d'énergie en provenance de Russie et de réaliser le projet de gazoduc Nord Stream, malgré la résistance des autres Etats membres, montre clairement que l'Est conserve toujours une position centrale dans les préoccupations politiques de l'Allemagne.

L'Europe orientale, zone d'exportation

L'intérêt que porte l'Allemagne à l'Europe de l'Est, et en particulier à la Russie, ne concerne pas uniquement sa politique énergétique ; il est aussi motivé par la perspective du commerce extérieur allemand. L'économie allemande repose pour une large part sur la production de biens industriels, et se trouve donc en très bonne position pour satisfaire le besoin urgent qu'ont l'Europe de l'Est et la Russie de construire des infrastructures modernes et de mettre en place des capacités de production efficaces. L'Allemagne bénéficie en outre de sa relative proximité pour les transports vers l'Europe de l'Est, et peut s'appuyer sur un réseau dense de contacts politiques et économiques. Le niveau relativement élevé d'engagement des entreprises allemandes en Europe de l'Est apparaît nettement lorsqu'on le compare à la présence des entreprises françaises. Le montant des investissements directs allemands en Pologne s'est élevé à près de 20 milliards d'euros en 2007, tandis que l'engagement de la France se cantonnait à 13 milliards d'euros. L'écart est encore bien plus net dans les échanges commerciaux. Alors que le volume des échanges commerciaux de l'Allemagne avec la Russie atteint 32 milliards d'euros, et que les échanges avec la Pologne dépassent même un volume de 40 milliards d'euros, la France doit se contenter d'un peu plus de 7 milliards d'euros d'échanges

avec la Russie, et d'à peine 7 milliards d'euros avec la Pologne.

Cependant, l'Allemagne ne recherche pas seulement d'étroites relations économiques avec la Russie et d'autres pays d'Europe orientale, mais plutôt un vaste « partenariat de modernisation ». La Russie, en particulier, devient un objectif de plus en plus attrayant pour les investisseurs allemands. En termes de volume, la Russie fait partie des destinations les plus attractives pour les investissements à travers le monde, après la République populaire de Chine et Singapour. Cet attrait devrait perdurer encore un moment. L'Economist Intelligence Unit table, pour les années 2007 à 2010, sur 22 milliards de dollars US de nouveaux investissements directs étrangers en Russie en moyenne annuelle. Cela paraît certes encore peu, au regard de l'immensité des besoins de modernisation de l'économie russe et de la nécessité d'améliorer des infrastructures moribondes (réseaux électriques, routiers, installations portuaires) ; mais l'adhésion prévue de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) devrait accélérer durablement cette tendance. Par ailleurs, dans le passé, le gouvernement russe a déjà entrepris certains efforts pour faciliter les investissements. C'est notamment le cas de la loi instituant des zones économiques spéciales et de la loi sur les accords de concessions, considérées comme les principaux préalables aux grands projets d'infrastructure dont la Russie a tant besoin (par exemple le projet de grand périphérique de Saint-Petersbourg - WHSD, ou l'autoroute de Moscou à Saint-Petersbourg).

Les limites de l'Ostpolitik allemande

Toutefois, il ne faut pas non plus exagérer les craintes que susciterait une réorientation profonde de la politique étrangère de l'Allemagne. Pour toute une série de raisons, le partenariat avec l'Europe orientale et la coopération avec la Russie ne constituent pas une menace pour la cohésion européenne, et il ne faut pas y voir l'expression d'une réorientation de la politique étrangère de l'Allemagne.

Le problème des analogies historiques

D'abord, il convient toujours d'être très prudent à l'égard des analogies historiques. L'Allemagne a profondément évolué après

la seconde guerre mondiale et se caractérise aujourd'hui par un attachement profond aux valeurs occidentales et un ancrage irréversible dans les institutions internationales (occidentales). L'économie de l'Allemagne, la politique et la culture allemandes sont profondément marquées par son appartenance à l'Europe occidentale et c'est avec l'Occident que l'Allemagne entretient l'immense majorité de ses relations politiques, économiques et culturelles. Après 1945, l'Allemagne a durablement rompu avec son passé et est devenue une nation profondément occidentale à tous points de vue.

Un solide ancrage politique à l'Ouest

Les liens étroits qu'entretient l'Allemagne avec ses partenaires occidentaux sont évidents : dans le paysage politique allemand, pas une voix notable ne s'élève pour plaider en faveur d'une neutralité allemande entre l'Est et l'Ouest, remettre en cause l'appartenance de l'Allemagne à l'OTAN, ou simplement défendre des positions de plus en plus eurosceptiques. Il existe toujours un très large consensus entre tous les partis politiques représentés au Bundestag pour considérer que l'intégration de l'Allemagne dans les institutions internationales occidentales constitue un préalable à toutes réflexions en matière de politique étrangère et de sécurité. La politique allemande ne se conçoit pas autrement qu'avec une Allemagne qui fait fermement et indissociablement partie de l'Occident.

Ainsi, il ne faut pas non plus considérer les initiatives allemandes dans le cadre des différents volets de la politique européenne de voisinage comme le signe d'une recherche d'autonomie. Il est vrai que l'Allemagne s'engage pour conquérir de nouveaux marchés et contribuer à la stabilité politique des Etats d'Europe orientale situés à sa périphérie. Compte tenu de la place relativement mineure de l'espace Est-européen au niveau politique et économique, cette relation ne constitue toutefois pas une concurrence pour les relations entre l'Allemagne et la France ou les autres partenaires occidentaux. En juin 2008, le ministre d'Etat Gernot Erler a en outre précisé que l'initiative « Synergie mer Noire » ne constituait qu'une démarche destinée à promouvoir la coopération régionale tout autour de la Mer Noire. Elle n'a pas pour objectif de créer un nouveau cadre institutionnel. Au contraire, elle fonctionne bien davantage sur le principe

d'un prolongement des programmes européens existants ou des activités menées par les pays de la région, afin de les renforcer.

Il faut considérer les travaux entrepris par l'Allemagne en Europe de l'Est comme les efforts déployés par la France pour stabiliser l'Afrique du Nord - et rapprocher le Maroc, l'Algérie et la Tunisie de l'Union européenne - et y voir la défense des intérêts généraux de l'Europe par un des Etats membres de l'Union. L'Allemagne a tout autant intérêt à la maîtrise des flux migratoires et à la stabilisation politique de l'Afrique du Nord que la France a intérêt à ce que l'Union européenne entretienne des relations stables avec la Russie. Si la France et l'Allemagne jouent un rôle actif dans ces politiques respectives, il ne faut pas en conclure que ces deux pays se détournent de l'Europe, mais bien voir au contraire qu'ils assument une responsabilité politique dont on ne peut que se féliciter.

La politique allemande à l'Est s'inscrit d'autant mieux dans un contexte européen que les problèmes pressants auxquels sont confrontés les pays de la PEV – sécurité, démocratie et Etat de droit, gestion des questions d'environnement et d'immigration, renforcement de la coopération policière et judiciaire dans la lutte contre le terrorisme et le crime organisé – requièrent tous une approche fondée sur la coopération régionale. En la matière, il ne peut s'agir d'une volonté allemande de faire cavalier seul. L'Allemagne ne dispose pas des ressources nécessaires pour cela et n'a pas non plus intérêt à apparaître comme une nation agissant en électron libre.

Un potentiel économique limité

Par ailleurs, lorsqu'on évoque la politique orientale, il faut bien distinguer l'Europe orientale et la Russie. Si la Russie est un partenaire important, tant pour les entreprises allemandes que pour les intérêts géostratégiques de l'Allemagne, c'est surtout vers l'Europe orientale que se portent les attentions de l'Allemagne, étant donné le rôle de cette région pour le transit de l'énergie. En revanche, l'intérêt économique de l'Europe de l'Est reste secondaire, et pour encore longtemps. Le PNB cumulé de tous les pays d'Europe orientale présents au sein de la PEV (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie, Ukraine et Bélarus) ne représente qu'environ le quart du produit national brut des Pays-Bas, et même le PNB de la Russie

n'est que de 50% supérieur au PNB néerlandais. Certes, les taux de croissance des dernières années atteignent dans la plupart de ces pays des niveaux tout à fait impressionnants (cf. tableau), mais l'instabilité politique

et économique générale ne permet pas d'extrapoler ces chiffres sur le long terme.

Tableau : PIB d'une sélection de pays

	PIB en volume en milliards de \$ US		Croissance du PIB en pourcentage du PIB	
	2006	2007	2006	2007
Arménie	6,4	9,2	13,3	13,7
Azerbaïdjan	21,0	31,2	34,5	19,2
Géorgie	7,7	10,2	9,4	12,4
Moldavie	3,4	4,4	4,8	3,0
Ukraine	107,8	140,5	7,3	7,3
Bélarus	36,9	44,8	10,0	8,2
Russie	990,6	1.291,0	7,4	8,1
Pays-Bas	662,3	754,2	2,9	3,5

Source : World Development Indicators, Groupe Banque mondiale

De même, le volume absolu des exportations allemandes vers l'Europe centrale et orientale est très loin de concurrencer les exportations vers l'Europe occidentale. Parmi les dix principaux partenaires commerciaux de l'Allemagne, seule la Pologne se situe à l'Est.

A elles seules, les exportations allemandes vers la France équivalent à la somme des exportations des entreprises allemandes sur les trois marchés les plus porteurs d'Europe centrale et orientale.

Tableau : Exportations allemandes vers une sélection de pays en 2008, en milliards d'euros

Principaux partenaires commerciaux d'Europe occidentale	
France	96,9
Royaume-Uni	66,8
Pays-Bas	65,6
Italie	64,0

Principaux partenaires commerciaux d'Europe centrale et orientale	
Pologne	40,1
Fédération de Russie	32,3
République Tchèque	27,8
Hongrie	17,6

Source : Office fédéral (allemand) de la statistique

Enfin, il ne faut pas oublier que les relations économiques avec la Russie sont tout sauf

simples. Au cours des dernières années notamment, elles ont connu toute une série de

revers. Le gouvernement russe souhaite que quelques secteurs économiques importants soient qualifiés de domaines stratégiques, sur lesquels l'Etat conserve le contrôle et limite l'accès des investisseurs étrangers. L'exploitation du gaz naturel et du pétrole font notamment partie de ces secteurs, ainsi que leur transport, mais aussi l'aéronautique et certaines parties des constructions mécaniques (celles présentant un intérêt militaire, et les constructions de centrales électriques). Autre facteur d'inquiétude pour les investisseurs potentiels : depuis peu, les projets auxquels participent des entreprises étrangères, en particulier dans le secteur de l'énergie, sont la cible privilégiée des contrôles des autorités russes en charge de l'environnement et des licences. Parmi les exemples les plus connus, on peut citer le projet gazier et pétrolier « Sakhaline 2 », qui était exploité au départ par la Royal Dutch Shell et un consortium japonais. Désormais, c'est le géant d'Etat Gazprom qui a pris les commandes du projet. La situation évolue de façon similaire sur le projet de gaz naturel « Kovykta », qui devait être exploité par une filiale de l'entreprise russo-britannique TNK-BP.

De même, les récentes turbulences de l'économie mondiale ont fait porter un nouvel éclairage sur l'instabilité de l'économie russe. Après la guerre en Géorgie au cours de l'été 2008 et l'insécurité politique qui en découla, la Russie souffrait déjà d'une fuite massive des capitaux. La situation s'est encore détériorée à l'automne, lorsque la bourse de Moscou s'est effondrée, entraînant dans son sillage les cours des matières premières. L'industrie russe, en piteux état, ne parvient pratiquement plus à trouver les investissements dont elle a tant besoin, et même le service de la dette devient de plus en plus délicat, tant le Rouble a massivement perdu de sa valeur. Selon les indications de la banque centrale à Moscou, les entreprises privées russes sont endettées à hauteur de 500 milliards de dollars, dont une grande partie auprès de banques étrangères. Cette année, elles devraient encore rembourser 136 milliards de dollars.

Retour à la normalité

Même s'il est complètement improbable que l'Allemagne renonce à son ancrage à l'Ouest, une décision qui serait en outre politiquement très malhabile, la mise en perspective progressive de cet attachement jusqu'à présent exclusif à l'Occident ne fait guère de doute. Pour un Etat au cœur de

l'Europe, il n'est pas durablement tenable ni normal de se tourner de façon excessive vers un côté et de négliger l'autre. La normalisation de la politique étrangère allemande tient également compte de la perception très positive de l'Allemagne dans une grande partie de l'Europe centrale et orientale. Les Allemands sont cités en exemple, non seulement dans les nouveaux Etats membres, mais aussi en Ukraine et au Belarus, pour leur habileté et leur compétence, leur modèle de société et leur modèle économique, et – point important – pour leurs productions techniques. Il ne saurait être question de craintes face à une présence trop envahissante des entreprises allemandes. La normalité s'installe peu à peu jusque dans la relation germano-polonaise. Les élections législatives polonaises de 2007 ont démontré de façon magistrale qu'il n'est plus possible aujourd'hui de capitaliser sur un sentiment anti-allemand pour remporter des élections. La stratégie du PIS, le parti des frères Kaczyński, qui tentait de conjurer le passé pour mobiliser son électorat, a clairement échoué. Le scrutin a surtout été déterminé par la participation étonnamment élevée des jeunes électeurs, qui ne perçoivent plus l'Allemagne comme une menace.

Avec un potentiel économique bien supérieur et une communauté de valeurs qui lie très étroitement l'Allemagne à ses partenaires européens et aux Etats-Unis, on peut sans aucun doute garantir que, même à long terme, l'Ouest restera plus important pour l'Allemagne que l'Est de l'Europe. L'Allemagne ne va pas se détourner de l'Ouest et se tourner vers l'Est ; au contraire, elle va poursuivre sa réorientation vers l'Est dans le cadre de son intégration étroite dans l'Occident. Toutefois, du point de vue allemand, il est indispensable de corriger un ancrage exclusif à l'Ouest, qui s'est mis en place à partir de 1945. Si le volet oriental de la politique européenne de voisinage s'avère un outil adapté pour cela, il serait saugrenu que l'Allemagne n'en profite pas. Ses partenaires européens ne doivent pas ressentir un tel réajustement comme une mise en cause de la cohésion européenne, mais plutôt y voir un rééquilibrage nécessaire de la politique étrangère d'un partenaire démocratique allemand qui aura ainsi donné la preuve de sa fiabilité.

**Autres articles de la Fondation Friedrich Ebert
Paris à télécharger sur le site**

<http://www.fesparis.org/Website/site/infos.htm>

Energie nucléaire – abandon ou renaissance? Lutz Mez, juin 2009

Les programmes de relance allemandes: un aperçu détaillé, Ministère des Finances, juin 2009

Pour une Europe du progress social, document de position commun du SPD et du DGB, mai 2009

Le paysage politique allemand à la veille des élections législatives de 2009, par Franz Walter, avril 2009

Le retour de la Deutschland-AG, par Anke Hassel, mars 2009-06-15

L'Europe sur la voie d'une Union sociale ? Un état des lieux de l' « Agenda social renouvelé » de la Commission européenne, par Andrej Stuchlík et Christian Kellermann, mars 2009

Une politique européenne des revenus pour plus de croissance et de justice, par Michael Dauderstädt, mars 2009

« Vers un « Maastricht social » : Propositions pour un pacte de stabilité sociale européen », par Björn Hacker, février 2009

« 14 mesures pour accroître la transparence des marchés financiers », par le groupe du travail du bureau national du SPD, nov. 2008

« Le modèle de l'Etat social prévoyant », par Wolfgang Schröder, mai 2008

L'opinion exprimée dans cette analyse
n'engage pas la position de la FES.

Responsable de la publication :
Ernst Hillebrand,
directeur du bureau parisien de la FES