

« PRESIDENCE ALLEMANDE DU CONSEIL DE L'UE : QUEL BILAN GEOPOLITIQUE ? » Par Paul MAURICE

Mars 2022 - Liens vers de nouvelles publications actualisées

dimanche 20 mars 2022, par [MAURICE](#)

Dans cet article essentiel, Paul Maurice (1) fait oeuvre de spécialiste en nous livrant un bilan exhaustif de la présidence allemande de l'UE. On se rappelle que le 10 septembre 2019, la nouvelle présidente de la Commission européenne (Ursula von der Leyen) l'avait qualifiée de « géopolitique ». L'idée est d'établir un nouveau partenariat avec les puissances extérieures et des engagements sur les enjeux d'avenir. L'UE doit « être un acteur, pas un terrain de jeu ». Paul Maurice aborde tous les grands sujets du moment dans ce monde déconstruit : Brexit, Chine, Turquie, Russie, UE et Afrique etc...

Si l'Allemagne s'est engagée dans une démarche géopolitique, en rupture avec son histoire récente, elle a du mal à se dégager du primat de l'économique (« une puissance hégémonique réticente »), qui la projeterait loin de la position « confortable » d'une grande Suisse. Les premiers pas géopolitiques, européens et allemands, sont assez modestes (quasi-silence sur Hong Kong, les Ouïgours, relations avec la Russie etc...). L'illusion de la neutralité de l'économique par rapport au politique, dans un monde où les démocraties sont désormais sur la défensive, semble perdurer. Très bonne lecture et un grand merci à Monsieur Paul Maurice.

(1) Paul Maurice est chercheur au Comité d'études des relations franco-allemandes (au Cerfa à l'Ifri). Le Cerfa a été créé en 1954 par un accord inter-gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Il analyse depuis 66 ans les relations franco-allemandes. Il développe le débat entre les deux pays et suscite des propositions politiques. *En complément de cet article, on lira aussi avec grand intérêt les dernières publications de l'auteur.*

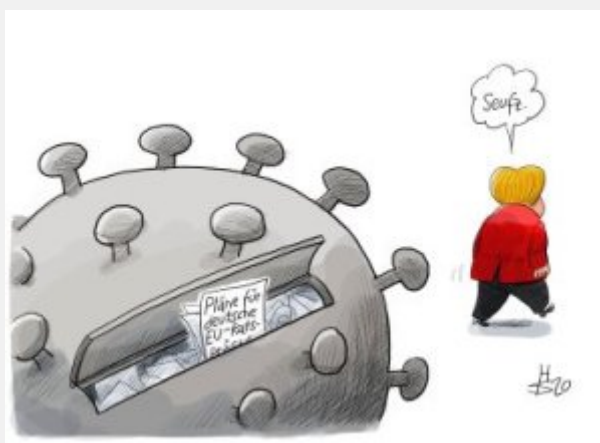
- **Un « changement d'époque » ?** Vers une réorientation de la politique étrangère allemande après l'invasion russe en Ukraine | Paul Maurice | Briefing de l'Ifri | 7 mars 2022 <https://www.ifri.org/fr/publications/briefings-de-lifri/un-changement-depoque-vers-une-reorientation-de-politique-etrangere>

- **Une Allemagne en mutation** : Le système des partis à l'épreuve des élections fédérales de 2021 | Paul Maurice | Briefing de l'Ifri | 5 octobre 2021 <https://www.ifri.org/fr/publications/briefings-de-lifri/une-allemande-mutation-systeme-partis-lepreuve-elections-federales>

- **Allemagne/Union européenne**, l'héritage ambigu d'Angela Merkel | Paul Maurice | Politique étrangère, vol. 86, n° 3 | automne 2021 <https://www.ifri.org/fr/publications/politique-etrangere/articles-de-politique-etrangere/allemandeunion-europeenne-lheritage>

- « **Un pacifisme à géométrie variable.** Les partis allemands et la participation de la Bundeswehr à des opérations extérieures », Paul Maurice, NdC n° 160, avril 021

□ <https://www.ifri.org/fr/publications/notes-de-lifri/notes-cerfa/un-pacifisme-geometrie-variable-partis-allemands>



Heiko Sakurai. « Programme de la présidence allemande de l'UE -Un simple gaspillage de papier » [dans la poubelle : Projets pour la présidence allemande de l'UE], 9 décembre 2020 <https://www.facebook.com/Heiko.Sakurai/>

PRÉSIDENTE ALLEMANDE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE : QUEL BILAN GÉOPOLITIQUE ?

Lorsqu'elle a présenté la composition de la nouvelle Commission européenne le 10 septembre 2019, la nouvelle présidente, Ursula von der Leyen, a qualifié celle-ci de « géopolitique » : « La Commission que je présiderai jouera un rôle géopolitique engagé en faveur de politiques durables [1]. » Vouloir une commission européenne « géopolitique » signifierait, selon ses termes, faire de l'UE une puissance capable, sinon de rivaliser, du moins de se donner les moyens de parler sur un pied d'égalité avec les puissances américaine, chinoise ou russe [2]. Mais, par cette définition de la géopolitique elle affichait également d'autres ambitions, à la fois dans les défis d'avenir à l'échelle mondiale, mais aussi dans le partenariat avec les régions émergentes : « Nous prendrons des mesures audacieuses pour lutter contre le changement climatique, nous construirons notre partenariat avec les États-Unis, nous définirons nos relations avec une Chine davantage affirmée et nous serons un voisin fiable, par exemple pour l'Afrique [3]. »

Le 1er juillet 2020, l'Allemagne a pris la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne pour une durée de six mois. En terme géopolitique, l'Allemagne n'est peut-être pas l'État le mieux doté en Europe pour affirmer ces ambitions de la Commission. En effet, le magazine britannique *The Economist* la qualifiait en 2013 de « puissance hégémonique réticente » (« *reluctant hegemon* »), reprenant une formule du politologue britannique William E. Paterson [4]. Le magazine affirmait que « beaucoup d'Allemands pensent que le devoir de leur pays est d'être une grande Suisse : économiquement prospère, politiquement modeste [5] ». L'Allemagne est pourtant devenue depuis quelques années une puissance « malgré elle [6] » pour laquelle on assiste à un « lent réveil géopolitique [7] ». L'élection de Donald Trump en 2016 et l'affirmation de plus en plus visible de la Chine sur la scène internationale ont en effet contraint l'Allemagne à « se consacrer de plus en plus à un jeu qu'elle ne goûte guère historiquement : la géopolitique » [8]. En cela la présidence tournante du Conseil de l'UE qu'a occupée l'Allemagne durant le deuxième semestre de l'année 2020 a pu être le révélateur de la nécessité de plus en plus grande de l'Allemagne de davantage s'engager, certes avec « avec prudence et pragmatisme », sur les dossiers internationaux.

Les défis et les attentes vis-à-vis de l'Allemagne étaient donc importants en raison de l'actualité internationale et de l'accélération de la crise du multilatéralisme [9]. Mais cette présidence a été, elle aussi, une victime de la pandémie de Covid-19. Avec la crise, c'est non seulement l'agenda, mais aussi le rôle de la présidence allemande du Conseil de l'UE qui dû ont considérablement évoluer. La pandémie s'est en effet propagée quelques semaines seulement après l'annonce de l'accord sur le Brexit et quelques mois avant le début de la présidence, dont l'un des enjeux était celui des âpres négociations du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne [10]. Pour bien des observateurs, cette présidence est rapidement devenue une « présidence-coronavirus » [11].

En effet, dans le programme que le gouvernement allemand a présenté peu avant de prendre la présidence du Conseil, il s'agissait avant tout de surmonter la pandémie de Covid-19 de manière permanente et de relancer l'économie européenne [12]. Il faut donc se demander si cette « présidence coronavirus » n'a pas éclipsé tout le reste en se concentrant sur les aspects financiers et du plan de relance. Néanmoins, les questions économiques ont indirectement posé de nombreuses questions sur le caractère géopolitique de cette présidence qui avait fixé dans ses objectifs de « mettre l'Europe au premier plan de la scène internationale » [13]. Le programme de la présidence allemande avait effectivement des intentions à plus long terme, à propos de la cohésion européenne et des développements sécuritaires autour de l'Europe, des tensions en Méditerranée orientale jusqu'au Caucase, sans oublier la relation transatlantique et le désengagement américain de la présidence Trump. Dans ce contexte géopolitique et ces interrogations sur la question de la « souveraineté européenne », la pandémie semble s'être transformée en catalyseur [14].

Si l'on peut affirmer que la pandémie n'a pas « tout changé » de cette présidence, elle en a considérablement modifié les priorités. Pour la chancelière allemande Angela Merkel, « beaucoup de choses n'ont pas pu être réalisées - et c'est dommage » [15].

Nous nous interrogerons donc sur les réalisations de cette présidence dans le domaine géopolitique, à la fois dans les ambitions qu'elle s'était fixées, celles qui se sont imposées à elle et celles pour lesquelles elle n'a pu aboutir.

1. Des succès de dernière minute

- a- Le Brexit, un « deal » à l'arrachée
- b- La Chine, de la priorité de la présidence allemande à un accord en demi-teinte

2. Les questions géopolitiques en suspens dans le voisinage de l'UE

- a- Les relations avec la Turquie, dissensions franco-allemandes
- b- La Russie, lame de fond et actualité brûlante
- c- Les relations UE-Afrique, le grand échec passé sous silence

1. DES SUCCÈS DE DERNIÈRE MINUTE

Si la question du coronavirus a occupé une grande part de cette présidence allemande d'autres sujets devaient en être la priorité, pour des raisons de calendrier européen ou pour des raisons de priorité fixées précédemment par l'Allemagne.

a - Le Brexit, un « deal » à l'arrachée

Les négociations du Brexit ont été soumises à une forte pression, car la période de transition, pendant laquelle toutes les règles de l'UE s'appliquaient encore au Royaume-Uni, devait s'achever le 31 décembre 2020. Si un accord n'avait pas été conclu à temps avant cette date, qui correspondait à la fin de la présidence allemande, les conséquences économiques et sociales auraient été dramatiques pour le Royaume-Uni, mais aussi pour l'UE, notamment pour les entreprises allemandes pour qui le marché britannique est un débouché important. En effet, avec 118 milliards d'euros, le volume des échanges commerciaux entre le Royaume-Uni et l'Allemagne représentait près de 5 % du total des échanges allemands en 2019 et les entreprises allemandes ont constitué un portefeuille d'investissement de plus de 159 milliards d'euros au Royaume-Uni [16].

Au début de l'année 2020, il était clair que les négociations du Brexit devaient figurer parmi les questions les plus importantes de la présidence allemande. Un accord dans ce domaine devait illustrer le succès des six mois de présidence allemande. Mais, dès l'automne, la pandémie et les difficultés des négociations ont fait craindre un échec. Le Premier ministre britannique Boris Johnson insistait alors de plus en plus ouvertement sur la possibilité d'un « *no deal* » [17]. Cette option aurait comporté des risques considérables non seulement pour le Royaume Uni, mais aussi pour l'Union européenne. Les fortes tensions ont atteint un paroxysme le 1er octobre, lorsque la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a lancé une procédure

d'infraction contre le gouvernement britannique et son projet de loi qui revenait, en partie, sur l'accord négocié avec l'UE [18].

L'accord signé dans la douleur avec le Royaume-Uni le 24 décembre 2020 a été vécu comme un soulagement au niveau européen. S'il a pu être considéré comme une victoire « au finish » de la présidence allemande, celui-ci est toutefois davantage le résultat du travail de la Commission que de la présidence allemande. L'Allemagne a en effet joué la prudence et a laissé la place à Michel Barnier et son équipe de négociateurs. Ceci avait aussi pour objectif de ne pas laisser les Britanniques instrumentaliser la présidence allemande pour jouer la carte de certains États contre les autres, par exemple la France contre l'Allemagne. En effet, des conflits auraient pu naître, dans la mesure où les intérêts de part et d'autre du Rhin ne sont pas les mêmes et que le départ britannique « impacte l'équilibre franco-allemand » [19]. Dans le domaine commercial par exemple, pour Paris les droits de pêche avaient une importance particulière, tandis que l'Allemagne se concentrait sur ses exportations automobiles.

Dans le domaine géopolitique, « si l'Allemagne perd un allié économique avec le Brexit, la France perd un partenaire stratégique » [20].

L'accord de « commerce et de coopération » [21] entre l'UE et le Royaume uni est entré en vigueur le 1er janvier 2021 et il s'agit dans un premier temps d'une application à titre provisoire en attendant le vote du Parlement européen au premier trimestre 2021 [22]. Malgré cela, de nombreux points de négociation restent des semi-échecs. Le Royaume-Uni a abandonné par exemple le programme Erasmus pour des « raisons financières ». Bien que le programme représente l'une des principales réussites de l'Europe (au-delà de l'UE), Boris Johnson a fait un autre choix annonçant la création d'un nouveau programme dédié aux étudiants britanniques souhaitant étudier à l'étranger [23]. De même, la politique étrangère, la sécurité extérieure et la coopération en matière de défense ne sont pas couvertes par l'accord, le Royaume-Uni a refusé de les inclure aux négociations.

b- La Chine, de la priorité de la présidence allemande à un accord en demi-teinte

Avant la crise de Covid-19, la présidence allemande avait fixé un programme ambitieux pour les relations UE-Chine, notamment dans la perspective d'un sommet à Leipzig en septembre 2020. Ce moment fort de la présidence, sur lequel Angela Merkel s'était personnellement investie, devait symboliser l'importance que le gouvernement allemand attache à cette relation. La chancelière allemande souhaitait en effet « renforcer l'Europe en tant qu'ancre de stabilité dans le monde » et les relations entre l'UE et la Chine devaient donc constituer un axe de politique étrangère de la présidence allemande du Conseil de l'UE. Elle avait pour cela présenté les priorités de la politique étrangère et de sécurité le 27 mai lors d'un événement en ligne organisé par la Fondation Konrad Adenauer, proche de la CDU d'Angela Merkel [24]. À cette occasion, elle avait déclaré que « les relations avec la Chine seront au centre de la politique étrangère de la présidence du Conseil » et avait clairement plaidé en faveur d'une position européenne forte à l'égard de la Chine. Pour elle, cela était nécessaire compte tenu de la détermination de la Chine à revendiquer « une place de premier plan dans les structures existantes de l'architecture internationale [25] ».

Dans cet objectif, le sommet UE-Chine prévu à Leipzig visait à conclure la négociation d'un « accord global sur les investissements ». Aux yeux de la chancelière Merkel, il devait également offrir aux dirigeants européens une occasion unique de « parler d'une seule voix » avec la Chine. Mais en raison de la pandémie, le gouvernement allemand a dû annoncer avant le début de la présidence qu'il avait dû être reporté. Si le sommet avait été repoussé, l'encadrement de cette relation est resté d'actualité et le gouvernement allemand a continué à œuvrer pour pouvoir aboutir à la conclusion d'un accord d'investissement bilatéral. Le 14 septembre 2020, le sommet virtuel entre Xi Jinping et les trois dirigeants européens, la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, le président du Conseil européen Charles Michel et Angela Merkel, au titre de la présidente tournante, a relancé les discussions sur l'accord sino-européen sur les investissements [26]. Les Européens souhaitent que leurs entreprises bénéficient en Chine des mêmes conditions que celles offertes aux firmes chinoises dans l'UE. De plus, pour le climat, les Européens veulent pousser Pékin à accentuer ses efforts en visant une neutralité carbone en 2060 et à cesser de construire des centrales à charbon. Comme l'a rappelé Charles Michel lors du sommet du 14 septembre il s'agit pour l'Europe d'« être un acteur, pas un terrain de jeu » [27]. En effet, depuis 2019, la Commission européenne tente de s'affirmer vis-à-vis de la Chine qu'elle qualifie de « rival systémique en matière de gouvernance, de valeurs et de multilatéralisme » [28] ce qui exaspère régulièrement Pékin [29].

Lors d'une vidéoconférence qui s'est tenue le 30 décembre 2020, Ursula von der Leyen, Charles Michel, Angela Merkel et Emmanuel Macron ont conclu un « accord de principe » avec Xi Jinping [30]. Cet accord obtenu à la veille de la fin de la présidence allemande est venu clore des négociations qui duraient depuis 2013. Présenté comme un succès inespéré par la présidente de la Commission, il va devoir désormais être approuvé par le Parlement européen, pour être ensuite ratifié par le Conseil des ministres européen. Mais faute de texte définitif, ceci n'interviendra pas avant fin 2021 ou début 2022, au moment où la France assurera la présidence tournante de l'Union européenne de janvier à juin 2022 [31].

Ursula von der Leyen a estimé que l'accord global sur les investissements « offrira aux investisseurs européens un accès sans précédent au marché chinois » [32]. Mais celui-ci a rapidement été critiqué, sur le fond comme dans la forme par de nombreuses voix en Europe, notamment celles de députés européens [33]. Le texte contient effectivement de nombreuses limites. Tout d'abord, il ne prévoit pas de moyens d'arbitrage spécifiques pour gérer les différends et les traités bilatéraux de chacun des États européens avec la Chine restent le cadre en cas de litige. De plus, les Européens n'ont obtenu que de vagues promesses de la part de Pékin sur le plan de la ratification des conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur le travail forcé, même si la Chine a promis d'y adhérer et d'en appliquer les règles. Quoiqu'il en soit, la question des Ouïgours dans la province chinoise du Xinjiang et celle des droits de l'homme à Hong Kong n'est pas évoquée par l'accord. Enfin, l'ampleur de l'accès aux marchés est problématique. La Chine bénéficiera d'un accès plus large à plusieurs secteurs énergétiques et manufacturiers en Europe et les responsables européens assurent que la Chine a pris des engagements importants dans le secteur manufacturier, dont 28% pour le secteur automobile et 22 % pour les matériaux de base. Dans les services, la Chine ouvrirait aux Européens seulement une partie de son marché des télécommunications (notamment du cloud) et des services financiers [34]. L'accord engage davantage les Européens qu'il n'engage la Chine, car ces avancées revendiquées par les responsables de la Commission partent du principe que Pékin respectera ses engagements, ce qui est souvent loin d'être le cas.

Cet accord semble être enfin davantage un succès allemand que de la présidence allemande. Dans le cadre de la guerre commerciale avec les États-Unis, suite aux sanctions économiques imposées par l'administration Trump, la Chine a souhaité se rapprocher de l'Union européenne. C'est pour elle un moyen de battre en brèche l'hégémonie des États-Unis en reconfigurant les réseaux commerciaux à l'échelle mondiale. L'Allemagne avait fixé la conclusion d'un accord comme l'un de ses objectifs et a vu comme un succès de l'avoir obtenu. Elle peut ainsi se repositionner comme un acteur essentiel entre Washington et Pékin et assumer sa position d'« honnête courtier » diplomatique entre l'administration Biden et la Chine. De manière plus pragmatique, le soutien de l'industrie automobile allemande à cet accord est aussi le révélateur du fait qu'elle réalise un chiffre d'affaire supérieur sur le marché chinois à celui réalisé sur le marché américain.

2. LES QUESTIONS GÉOPOLITIQUES EN SUSPENS DANS LE VOISINAGE DE L'U.E

a- Les relations avec la Turquie, dissensions franco-allemandes

La signature, fin novembre 2019, d'un accord sur la délimitation des frontières maritimes entre la Libye et la Turquie a progressivement conduit à une recrudescence des tensions en Méditerranée orientale [35]. Le 10 août 2020, la Turquie a déployé un navire de recherche sismique dans une zone revendiquée par la Grèce, ce qui a suscité la colère d'Athènes et la préoccupation de l'UE. Le 19 août, la Grèce a annoncé qu'un de ses bâtiments et une frégate turque étaient entrés en collision en Méditerranée orientale la semaine précédente. Ces tensions ont conduit, un peu malgré elle, l'Allemagne à devoir prendre position au nom de l'UE dans le cadre de la présidence du Conseil. Le 25 août le ministre des affaires étrangères Heiko Maas a appelé à un dialogue « sincère et direct » entre la Turquie et la Grèce et a offert le soutien et la médiation de l'Allemagne entre les différentes parties. Mais le 26 août, la France, la Grèce, Chypre et l'Italie ont entamé des exercices militaires conjoints. La France s'est vu alors reprocher cette initiative sans concertation avec ses partenaires et a été accusée de s'octroyer un rôle nouveau en Méditerranée orientale en empêchant la médiation voulue par l'Allemagne.

Il faut néanmoins s'interroger sur le fait que l'Allemagne a cherché à temporiser la situation en Méditerranée orientale. Certes le gouvernement allemand a tenté de rétablir le dialogue entre la Turquie et plusieurs pays de l'UE, mais ce choix de jouer le médiateur au lieu de pleinement soutenir ses partenaires européens questionne. Contrairement à la France qui a tout de suite montré son soutien diplomatique et militaire à la Grèce et à Chypre, l'Allemagne est restée en retrait [36]. Dans le cadre de sa présidence tournante du Conseil de l'Union européenne, elle a cependant été contrainte à mettre la question turque à l'agenda des différents Conseils européens. Celui-ci a adopté d'abord une position mesurée, tendant la main à Ankara tout en se montrant ferme dans le cas où la Turquie camperait sur ses positions. L'Union européenne a finalement été contrainte d'adopter des sanctions contre les actions « illégales et agressives » de la Turquie en Méditerranée : des sanctions individuelles qui visent des personnalités impliquées dans les activités d'exploration menées par la Turquie en Méditerranée orientale ont ainsi été adoptées [37]. Mais la Turquie a rejeté cette décision de l'UE à son encontre la qualifiant de « biaisée et illégitime ». À l'issue de la présidence allemande, Angela Merkel a exprimé sa déception sur le fait que les efforts de médiation entre la Turquie et la Grèce dans le conflit sur le gaz naturel en Méditerranée orientale n'aient pas pu aboutir. En effet, selon elle, les offres de dialogue proposées à la Turquie « n'ont pas été retenues » [38].

Toutefois, il faut souligner que l'Allemagne a davantage été dans la retenue vis-à-vis du conflit avec la Turquie que sur d'autres dossiers, notamment avec la Russie et la Chine. Certes, son rôle de présidence tournante a contraint Berlin à parler au nom de l'Union européenne, mais la présence d'une forte communauté d'origine turque en Allemagne peut expliquer le fait qu'elle soit restée dans une prudence. En l'envisageant comme s'il s'agissait uniquement d'un problème entre la Grèce et Chypre avec leur voisin turc, sans investir la question de la solidarité européenne, l'Allemagne a montré qu'elle était mal à l'aise sur cette question. La Turquie pourrait en effet choisir la riposte en réouvrant ses frontières aux réfugiés et en dénonçant l'accord trouvé en 2016 avec l'Union européenne. L'Allemagne pourrait être l'une des destinations privilégiées par les réfugiés, notamment syriens, en raison de l'important accueil qui avait été fait lors de la crise migratoire de 2015. Pour Angela Merkel, cela avait entraîné des difficultés politiques, notamment l'affirmation du parti d'extrême-droite *Alternative für Deutschland (AfD)* [39].

b- La Russie, lame de fond et actualité brûlante

Les relations entre l'Union européenne et la Russie sont dans une situation délicate depuis la crise ukrainienne et l'annexion de la Crimée en 2014. En effet, depuis le 17 mars 2014, l'UE a introduit une série de mesures restrictives à l'encontre de différentes personnalités russes accusées d'être « responsables d'actions qui menacent l'intégrité territoriale de l'Ukraine [40] ». Les mesures de rétorsion de la Russie qui ont suivi, mais aussi les mesures américaines de plus en plus sévères à l'encontre de Moscou ont mis les relations à rude épreuve.

L'affaire Navalny durant la présidence allemande a encore plus compliqué ces relations. Le 20 août 2020, l'opposant russe Alexeï Navalny, avait dû être hospitalisé dans un état grave à Omsk, en Sibérie, alors qu'il se rendait de Tomsk à Moscou en avion. Très rapidement ses proches ont dénoncé un empoisonnement dont le Kremlin serait selon eux responsable. La France et l'Allemagne lui avaient rapidement offert leur assistance médicale et leur protection et avaient demandé à la Russie de mener une enquête sur les circonstances de son hospitalisation. Lors de la visite de la chancelière allemande Angela Merkel au Fort de Brégançon le 20 août 2020, celle-ci avait confirmé le fait qu'il allait être accueilli en Allemagne, à l'hôpital de la Charité à Berlin, à partir du 22 août. Le 24 août, la chancelière et le ministre des affaires étrangères Heiko Maas ont publié un communiqué, très direct à l'égard du Kremlin, confirmant l'empoisonnement de Navalny.

Avec cette affaire, le gouvernement d'Angela Merkel s'est trouvé sous une pression croissante, à différentes échelles, sur le dossier du gazoduc Nord Stream 2, catalyseur géopolitique dans les relations entre l'UE et la Russie. Entamé en 2018, le chantier du gazoduc Nord Stream 2 devant relier la Russie à l'Allemagne via la mer Baltique est terminé à près de 95%, mais il est interrompu depuis décembre 2019, à cause de sanctions américaines. Sur les 1200 km

de tuyaux nécessaires, à peine 150 km restent à poser au fond des eaux. La chancelière allemande a toujours pris garde de distinguer les deux dossiers, en raison des intérêts économiques (plus d'une centaine d'entreprises européennes y sont associées, dont la moitié d'entreprises allemandes) et énergétiques de ce projet pour l'Allemagne, engagée dans sa transition énergétique. Mais cette affirmation du gouvernement allemand, notamment du ministre des finances Peter Altmaier, selon laquelle Nord Stream 2 est un projet économique qui n'a rien à voir avec la politique est erronée, car l'installation des pipelines est toujours politique.

Sur le plan national, Nord Stream 2 est donc rapidement redevenu un sujet controversé dans la classe politique allemande. Au sein du parti de la chancelière, la CDU, deux prétendants à sa succession, Friedrich Merz et le président de la commission des Affaires étrangères au *Bundestag*, Norbert Röttgen, ont appelé à stopper le gazoduc accusé d'« encourager Poutine » à « poursuivre sa politique ». Mais le dernier candidat, Armin Laschet, avait quant à lui appelé à la prudence et à ne pas agir « par réflexe ». Il a d'ailleurs réaffirmé son soutien au projet une fois élu à la tête du parti chrétien-démocrate en janvier 2021 [41]. Au sein du partenaire de coalition d'Angela Merkel, le parti social-démocrate (SPD) le ministre des affaires étrangères Heiko Maas n'a pas exclu l'idée de sanction liée à Nord Stream 2, mais était resté prudent, car les enjeux politiques et économiques sont importants :

« Il y a encore de bonnes raisons pour ce projet de pipeline qui est déjà en cours de réalisation, sinon ce projet n'existerait pas. Plus de 100 entreprises européennes sont impliquées dans ce projet, dont la moitié sont allemandes, et prendre des mesures contre ce projet les affecterait également. Et ceux qui sont contre le projet, ceux qui demandent maintenant qu'on s'en retire, ont toujours été contre ce projet pour des raisons économiques, écologiques ou politiques. Mais je pense que ce serait une erreur d'exclure dès le départ que ce qui se passe maintenant puisse avoir un impact sur le projet » [42].

De même le député Nils Schmid, vice-président du groupe SPD du *Bundestag*, avait appelé le gouvernement à continuer de soutenir Nord Stream 2 [43]. Les Verts (*Bündnis 90/Die Grünen*), pressentis comme possible partenaires de coalition pour la CDU après les élections de septembre 2021, se sont clairement positionnés contre Nord Stream 2, appelant le gouvernement allemand à arrêter sa construction car « le projet finance un régime corrompu et constitue un pari contre les objectifs climatiques européens » [44].

Longtemps l'opposition de l'administration de Donald Trump au projet a servi de catalyseur aux Européens et aux Allemands pour le poursuivre. Les États-Unis avaient imposé des sanctions contre les entreprises impliquées dans le chantier malgré les protestations européennes. Pour le ministre des affaires étrangères Heiko Maas ces mesures extraterritoriales étaient une violation de la souveraineté européenne. Dans le Land de Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, où le projet doit avoir un impact économique, des élus conservateurs de la CDU, mais aussi du parti de gauche radicale partagent son avis. Ainsi pour Franz Kracht, maire de la petite ville de Sassnitz, élu sous l'étiquette *Die Linke*, « les États-Unis n'ont pas à s'ingérer dans des affaires qui regardent l'Allemagne et l'Europe. J'attends du gouvernement fédéral qu'il fasse en sorte qu'aucune puissance étrangère ne s'immisce dans notre politique énergétique » [45].

Mais finalement, même avant l'élection de Joe Biden, l'argument de l'ingérence américaine était un leurre. Pour de nombreuses voix au sein de l'UE, le pipeline est un projet anti-européen et le gouvernement allemand est de plus en plus isolé en Europe [46]. Presque tous les États d'Europe centrale et orientale s'y opposent, en particulier la Pologne et les États baltes qui, pour des raisons historiques, se méfient particulièrement de la Russie. Du côté français, pour la première fois, fin août, Emmanuel Macron a exprimé publiquement, devant la presse, ses doutes sur ce projet, qui accroîtrait la dépendance vis-à-vis de la Russie, rappelant ses divergences avec l'Allemagne sur le sujet. Le Parlement européen a lui aussi régulièrement voté contre la poursuite des travaux du gazoduc avec l'argument de réduire la dépendance énergétique vis-à-vis des différents pays fournisseurs. [47]

Si un abandon du projet paraît possible, les conséquences géopolitiques seraient très importantes, car cela constituerait un revirement complet de l'Allemagne engagé sur cette voie depuis 15 ans. Il faut donc se demander quel est le prix politique de ce gazoduc pour le gouvernement allemand et s'il vaut la peine de dilapider le prestige allemand en politique étrangère. Le risque pour l'Allemagne est également de s'isoler au sein de l'UE et de commencer la relation transatlantique avec l'administration Biden sur de mauvaises bases. Certes l'Allemagne doit concilier ces objectifs avec ceux qu'elle a formulés en matière de climat. Mais pourquoi le gouvernement allemand devrait-il soutenir un gazoduc qui profite au régime russe aux politiques duquel il s'oppose par ailleurs fermement ?

c- Les relations UE-Afrique, le grand échec passé sous silence

Lors de sa présentation du programme de la présidence allemande du Conseil de l'UE le 27 mai, Angela Merkel avait affirmé que « l'Afrique constitue un autre axe de notre politique étrangère. Un sommet de l'UE avec l'Union africaine est prévu en octobre. Il vise à approfondir la coopération dans un esprit de partenariat » [48]. En effet, des Sommets entre l'UE et l'Union africaine ont lieu tous les trois ans, en alternance entre l'Afrique et l'Europe [49]. Le sixième sommet UE-UA, qui était prévu en octobre 2020, devait réaffirmer et renouveler le partenariat entre les deux continents dans le cadre de la présidence allemande de l'UE. Il s'inscrivait dans la lignée de la nouvelle stratégie européenne pour l'Afrique, qui devrait remplacer la précédente datant de 2007, présentée en mars 2020 par Josep Borrell, vice-président de la Commission européenne et haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et la commissaire chargée des partenariats internationaux, Jutta Urpilainen [50]. Les cinq grands domaines dans lesquels l'UE souhaite en effet renforcer son partenariat avec l'Afrique sont l'économie verte, la numérisation, la croissance durable et l'emploi, la paix et la sécurité, et la migration [51].

Mais le coronavirus a, une fois de plus, bouleversé le calendrier et le sommet a été repoussé au premier trimestre 2021. En effet, la crise a bouleversé l'agenda européen et l'ordre des priorités des deux partenaires. L'UE a dû faire face à sa propre situation post-Brexit et aux négociations du plan de relance et du cadre financier pluriannuel. Les États Africains pour leur part ont dû de se mobiliser face aux conséquences sanitaires et sociales de l'épidémie [52].

Le sommet UE-UA devait surtout être le cadre de négociation d'un accord Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) devant remplacer les accords de Cotonou, signés en 2000 après deux ans de difficiles négociations entre l'UE et 79 États dont 48 africains [53]. Les négociations devaient durer tout l'été avant qu'un accord ne soit conclu à l'automne et qu'un « nouveau partenariat d'égal à égal » soit adopté lors du sixième sommet UE-UA à Bruxelles en octobre. Ces ambitions fortes avaient pour de nombreux États africains une résonance symbolique forte, en raison de l'anniversaire de l'indépendance pour de nombreux d'entre

eux. Les réunions prévues ont été progressivement annulées et malgré les visio-conférences, les pourparlers n'ont pas progressé durant cette période, ce qui a entraîné l'impression d'un abandon de la politique africaine durant la présidence allemande. Même si les négociateurs parvenus à un accord politique sur un nouvel accord de partenariat post-Cotonou le 3 décembre 2020 [54], l'UE n'a pas pu profiter de la crise pour souligner la spécificité de ses relations avec le continent africain. Elle a même été dépassée par la Chine, qui a semblé voler au secours de l'Afrique durant la pandémie. Ces frustrations conduisent progressivement l'Union africaine à appuyer la création de la zone de libre-échange africaine continentale (ZLECA) qui selon elle devrait lui permettre de négocier avec d'autres les partenariats dans le monde.

Malgré les ambitions affichées, la politique africaine est l'un des échecs les plus marquant de la présidence allemande de l'UE en 2020. Elle n'a fait que repousser des promesses faites depuis des années et pourrait être le déclencheur d'une rupture douce des relations. L'Afrique, de plus en plus sollicitée et courtisée par d'autres partenaires pourrait de plus en plus limiter ses relations avec l'UE et la considérer comme un simple financeur ou fournisseur de sécurité.

Bilan et perspectives : quels enjeux d'avenir pour « l'Europe géopolitique »

Le 1er janvier 2021, le Portugal prend le relais de l'Allemagne à la présidence, en tant que membre du trio de la présidence du Conseil de l'UE. Angela Merkel a adressé ses vœux à son successeur en ces termes : « Nous avons laissé un peu de travail » [55].

Outre les échecs relatifs et les questions laissées en suspens, d'autres n'ont pas pu voir le jour d'un point de vue géopolitique. Les questions de défense, pourtant essentielles pour que l'Europe s'assume comme une puissance géopolitique ne figuraient pas en bonne place dans le programme de la présidence allemande de l'UE - en réalité seulement en dernière page [56]. C'est dans le cadre de l'axe définissant l'UE comme puissance engagée pour un ordre international fondé sur des règles et ancré dans le partenariat que ces questions ont été évoquées. Pourtant l'Allemagne aurait pu mettre des sujets cruciaux à l'ordre du jour comme elle le fait avec la « Boussole stratégique » [57].

La présidence portugaise aura certes moins de poids que la présidence allemande étant donné leur poids économique et politique respectifs au sein de l'UE. En guise d'espoir, nous pouvons rappeler que la dernière fois que le Portugal a assuré la présidence, en 2007, Lisbonne avait accueilli un sommet Europe-Afrique. Peut-être que cette présidence sera l'occasion de renouer le dialogue entre les deux continents.

Paul MAURICE, chercheur au Comité d'études des relations franco-allemandes.

Le 4 février 2021

Notes

[1] Commission européenne, « La Commission von der Leyen : pour une Union plus ambitieuse », 10 septembre 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_19_5542

[2] Florian Louis, « Quatre problèmes géopolitiques de la Commission géopolitique », Le grand Continent, 8 septembre 2020, <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/09/08/commission-geopolitique/>

[3] Commission européenne, « La Commission von der Leyen », op. cit.

[4] Barbara Kunz, « Le débat allemand sur la sécurité : changement du discours, maintien du paradigme », Politique étrangère, vol. 80, n°4, 2015, p. 91.

[5] « Europe's reluctant hegemon. Special Reports Germany », The Economist, 13 juin 2013, <https://www.economist.com/special-report/2013-06-15>

[6] Hans Stark, La politique internationale de l'Allemagne. Une puissance malgré elle, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2011.

[7] Thomas Wieder, Piotr Smolar, « Le lent réveil géopolitique de l'Allemagne », Le Monde, 18 août 2020, https://www.lemonde.fr/international/article/2020/08/18/le-lent-reveil-geopolitique-de-l-allemande_6049181_3210.html

[8] Ibid.

[9] Manuel Lafont Rapnouil, « Un multilatéralisme nécessaire dans un monde de compétition exacerbé », Questions internationales, Insécurité collective : la crise du multilatéralisme, n° 105, janvier-février 2021, p. 68-73.

[10] Paul Maurice, « France-Allemagne, un couple réuni face à la crise ? Réactions politiques, économiques et sociales à l'épidémie de coronavirus dans les relations franco-allemandes », Revue du Rhin Supérieur, Réactions d'épidémie, n° 2, 2020, p. 77.

[11] Claire Demesmay, Julian Rappold, Anna-Lena Kirch, Adam Traczyk, « Deutschlands Corona Präsidentschaft. Erwartungen der europäischen Partner an die deutsche Führungsrolle », DGAP Policy Brief, n° 12, juillet 2020, <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/deutschlands-corona-praesidentschaft>

[12] « Tous ensemble pour relancer l'Europe. Le programme de la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne », 1er juillet au 31 décembre 2020, <https://www.eu2020.de/eu2020-fr/programme>

[13] Ibid.

[14] Thomas Gomart, Éric-André Martin, dir., « L'Europe face à la rivalité sino-américaine : le coronavirus comme catalyseur », Études de l'Ifri, mars 2020.

[15] Angela Merkel, « Le Covid-19 a demandé beaucoup de travail », deutschland.de, 15 décembre 2020, <https://www.deutschland.de/fr/topic/politique/la-presidence-allemande-du-conseil-de-lue-en-2020-le-bilan-de-la-chanceliere-angela>

[16] « Zahlen, Daten, Fakten zum Handel mit Großbritannien », Deutscher Industrie- und Handelskammertag, 2020, <https://www.dihk.de/de/aktuelles-und-presse/aktuelle-informationen/zahlen-daten-fakten-zum-handel-mit-grossbritannien-34800>

[17] George Parker, Peter Foster, Jim Pickard, Jim Brunsten, « Boris Johnson warns Britain to prepare for no-deal Brexit », Financial Times, 10 décembre 2020, <https://www.ft.com/content/c112b53b-9dc7-462d-b50a-523ce1d42b23>

[18] Commission européenne, « Accord de retrait : la Commission européenne adresse une lettre de mise en demeure au Royaume-Uni pour manquement à ses obligations », 1er octobre 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_1798

[19] Hans Stark, « Après le Brexit : l'impossible tête-à-tête franco-allemand au sein de l'UE à 27 », ThucyBlog, n° 20, mars 2020, <https://www.afri-ct.org/2020/thucyblog-n-20-apres-le-brexit-limpossible-tete-a-tete-franco-allemand-au-sein-de-lue-a-27>

[20] Ibid.

[21] « Accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, Journal officielle de l'Union européenne, 31 décembre 2020, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231(01)&from=EN)

[22] L'accord sur la future relation portant uniquement sur les compétences de l'Union ne doit pas être ratifié par les différents Parlements nationaux.

[23] Commission européenne, « Quelles vont être les conséquences du Brexit pour le programme Erasmus+ ? », https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/about/brexit_fr

[24] Angela Merkel, « Rede von Bundeskanzlerin Merkel im Rahmen der Veranstaltung „Außen- und Sicherheitspolitik in der deutschen EU-Ratspräsidentschaft“ der Konrad-Adenauer-Stiftung am 27. Mai 2020 », Bundeskanzlerin.de, 28 mai 2020, <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-im-rahmen-der-veranstaltung-aussen-und-sicherheitspolitik-in-der-deutschen-eu-ratspraesidentschaft-der-konrad-adenauer-stiftung-am-27-mai-2020-1755884>

[25] Ibid.

[26] Conseil de l'UE, « Réunion des dirigeants UE-Chine par vidéoconférence », Communiqué de presse, 14 septembre 2020, <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-summit/2020/09/14/>

[27] Emmanuel Veron, Emmanuel Lincot, « Chine-UE : un sommet pour des retombées réelles ou virtuelles ? », Le Grand Continent, 14 septembre 2020, <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/09/14/chine-ue-un-sommet-pour-des-retombees-reelles-ou-virtuelles/>

[28] Présidence allemande du Conseil de l'UE, « Sept faits sur les relations entre l'UE et la Chine : l'un à côté de l'autre, l'un contre l'autre ou l'un avec l'autre ? », 9 novembre 2020, <https://www.eu2020.de/eu2020-fr/actualite/C3%A9s/artikel/sept-faits-sur-les-relations-entre-l-ue-et-la-chine/2400606>

[29] Sylvie Kauffmann, « La Commission européenne appelle enfin un chat un chat et la Chine un "rival systémique" », Le Monde, 20 mars 2019, https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/03/20/la-commission-europeenne-appelle-enfin-un-chat-un-chat-et-la-chine-un-rival-systemique_5438531_3232.html

[30] Frédéric Lemaître, Cédric Vallet, « L'UE accepte un accord d'investissements avec la Chine malgré des engagements limités sur le travail forcé », Le Monde, 31 décembre 2020, https://www.lemonde.fr/international/article/2020/12/31/la-chine-et-l-union-europeenne-concluent-un-accord-de-principe-sur-les-investissements_606488

[31] Commission européenne, « Éléments clés de l'accord global UE-Chine sur les investissements », Communiqué de presse, 30 décembre 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_2542

[32] Frédéric Lemaître, Cédric Vallet, op. cit.

[33] Virginie Malingre, « Les eurodéputés restent sceptiques sur le traité entre l'Union européenne et la Chine », Le Monde, 22 janvier 2021, https://www.lemonde.fr/international/article/2021/01/22/l-accord-d-investissements-ue-chine-devoile_6067291_3210.html

[34] Richard Hiault, « UE-Chine : les trois écueils qui pèsent sur l'accord d'investissement », Les Échos, 28 janvier 2021, <https://www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/ue-chine-les-trois-ecueils-qui-pesent-sur-l-accord-d-investissement-1285248>

[35] Jana Jabbour, « La Turquie : une puissance émergente qui n'a pas les moyens de ses ambitions », Politique étrangère, vol. 85, n° 4, 2020, p. 99-108.

[36] « Faute de progrès dans le dialogue avec la Grèce en Méditerranée, l'Union européenne se dit prête à sanctionner la Turquie », Le Monde, 28 août, 2020, https://www.lemonde.fr/international/article/2020/08/28/l-ue-se-dit-prete-a-sanctionner-la-turquie-faute-de-progres-dans-le-dialogue-avec-la-grece-en-mediterranee_6050232_3210.html

[37] Conseil de l'UE, « Le régime de sanctions contre les activités de forage illégales en Méditerranée orientale est prolongé d'un an », Communiqué de presse, 6 novembre 2020, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/11/06/sanctions-regime-against-illegal-drilling-activities-in-the-eastern-mediterranean-extended-by-one-year/>

[38] Angela Merkel, « Le Covid-19 a demandé beaucoup de travail », op. cit.

[39] Fabian Virchow, « Alternative für Deutschland (AfD), un parti d'extrême droite ? », Notes du Cerfa, n° 152, Ifri, mars 2020.

[40] Conseil de l'UE, « Foreign Affairs Council », Meeting n°3304, Bruxelles, 17 mars 2014, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2014/03/17/>

[41] Reiner Burger, Berthold Kohler, « Interview mit Armin Laschet : „Auch mit Friedrich Merz“ », Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22 janvier 2021, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/interview-mit-armin-laschet-auch-mit-friedrich-merz-17160064.html>

[42] Georges Ibrahim Tounkara, « Affaire Navalny : le projet Nord Stream 2 menacé », Deutsche Welle, 7 septembre 2020, <https://www.dw.com/fr/affaire-navalny-le-projet-nord-stream-2-menac%C3%A9/a-54846361>

[43] Max Haerder, « Nils Schmid : „Bundesregierung sollte an Nord Stream 2 festhalten“ », Wirtschafts Woche, 3 septembre 2020, <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/spd-aussenpolitiker-schmid-bundesregierung-sollte-an-nord-stream-2-festhalten/26155344.html>

[44] Bündnis 90/Die Grünen, « Nord Stream 2 stoppen ! », <https://www.gruene.de/aktionen/nord-stream-2-stoppen>

[45] Thomas Wieder, « En Allemagne, la peur d'un abandon du gazoduc Nord Stream », Le Monde, 28 janvier 2021, https://www.lemonde.fr/international/article/2021/01/28/en-allemande-la-peur-d-un-abandon-de-nord-stream-2_6067944_3210.html

[46] Mathieu von Rohr, « Unser peinlichstes außenpolitisches Problem heißt Nord Stream 2 », Der Spiegel, 29 janvier 2021, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/nord-stream-2-warum-sich-deutschland-von-der-pipeline-verabschieden-sollte-a-00000000-0002-0001-0000-000175089022>

[47] Parlement européen, « Arrestation de Navalny : les députés appellent à de nouvelles sanctions contre la Russie », Communiqué de presse, 19 janvier 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20210118IPR95810/arrestation-de-navalny-appel-a-de-nouvelles-sanctions-contre-la-russie>

[48] Angela Merkel, « Rede von Bundeskanzlerin Merkel im Rahmen der Veranstaltung „Außen- und Sicherheitspolitik in der deutschen EU-Ratspräsidentschaft“ der Konrad-Adenauer-Stiftung am 27. Mai 2020 », op. cit., <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-im-rahmen-der-veranstaltung-aussen-und-sicherheitspolitik-in-der-deutschen-eu-ratspraesidentschaft-der-konrad-adenauer-stiftung-am-27-mai-2020-1755884>

[49] <https://africa-eu-partnership.org/fr/propos/sommet-ua-ue>

[50] Commission européenne, « L'UE ouvre la voie à un partenariat plus fort et plus ambitieux avec l'Afrique », Communiqué de presse, 9 mars 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_373

[51] Commission européenne, « Vers une stratégie globale avec l'Afrique », Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, 9 mars 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0004&from=FR>

[52] Sina Schlimmer, Fred Eboko, « Covid-19 : l'Afrique face à une crise mondiale », Politique étrangère, vol. 85, n° 4, 2020, p. 123-134.

[53] Conseil de l'UE, « Accord de Cotonou », 16 novembre 2020, <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/cotonou-agreement/#:~:text=L'accord%20de%20Cotonou%20est,convention%20de%20Lom%C3%A9%20de%201975>

[54] L'application de l'accord de Cotonou a été prolongée jusqu'en décembre 2020. L'accord devait initialement expirer en février 2020, cf. Commission européenne, « L'après Cotonou : les négociateurs parviennent à un accord politique sur un nouvel accord de partenariat entre l'UE et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique », 4 décembre 2020, https://ec.europa.eu/france/news/20201204/nouvel_accord_partenariat_post_cotonou_fr

[55] Angela Merkel, « Le Covid-19 a demandé beaucoup de travail », op. cit.

[56] Claudia Major, Christian Mölling, « Europe, Germany and defense : priorities and challenges of the German EU presidency and the way ahead for European Defense, Note de la Fondation pour la recherche stratégique, n°63/20, 13 octobre 2020.

[57] Présidence allemande du Conseil de l'UE, « Boussole stratégique : développement de bases stratégiques », 25 août 2020, <https://www.eu2020.de/eu2020-fr/actualit%C3%A9s/artikel/renforcer-la-capacit%C3%A9-de-l-ue-%C3%A0-agir-dans-le-monde/2377052>