



FMES

Fondation Méditerranéenne
d'Études Stratégiques



24.06.2021

Une politique méditerranéenne allemande ? Perception, intérêts et stratégie de la République fédérale d'Allemagne en Méditerranée

Jara Amira von Call, germano-libanaise. Elle est diplômée du programme franco-allemand de Sciences Po Aix et intègrera le Collège d'Europe à Bruges en tant qu'étudiante de troisième cycle à la rentrée prochaine.

Résumé

Depuis le début du XXI^e siècle, la politique méditerranéenne de l'Allemagne est redevenue dynamique. La création de l'Union pour la Méditerranée (2008), le printemps arabe (2011) et l'intervention militaire internationale en Libye (2011) ont inscrit la rive sud de la Méditerranée à l'agenda politique de la République fédérale. Si la diplomatie allemande apporte des réponses différentes aux processus de transformation observables, les intérêts fondamentaux de l'Allemagne en Méditerranée demeurent inchangés : (1) Garantir la liberté des routes commerciales et la protection des câbles sous-marins ; (1) Agir en faveur de la prévention de nouveaux flux de réfugiés vers l'Europe ; (2) Renforcer l'action de l'UE et maintenir la cohésion au sein de l'OTAN ; (2) Assumer sa responsabilité envers la communauté internationale tout en limitant les influences expansionnistes de certains acteurs étatiques (Russie et Turquie) ; (3) Contribuer à la lutte contre le terrorisme et le commerce illicite d'armes et d'êtres humains (processus de Berlin). La sécurité d'Israël continue d'être une « raison d'État » pour l'Allemagne mais n'incarne plus l'intérêt décisif de la République fédérale dans la région Afrique du Nord / Moyen-Orient comme c'était le cas auparavant. (L'ordre de priorité varie selon les partis politiques).

A *contrario* de certains autres États membres de l'Union européenne, l'Allemagne n'est pas traditionnellement considérée comme une puissance méditerranéenne. Cela peut s'expliquer par sa situation géographique, ce pays d'Europe du Nord n'ayant pas d'accès direct à la Méditerranée. Le concept d'une Méditerranée unifiée a été inventé à la fin du XVIII^e siècle par la France et associé à une vision géostratégique¹. L'expression « politique méditerranéenne » est peu commune en Allemagne et le terme ne s'impose que progressivement dans les sciences politiques et dans le monde politique. De fait, il n'existe pas de document officiel intitulé « stratégie méditerranéenne » émis par le gouvernement fédéral. Une telle stratégie doit être intégrée à la politique que mène Berlin au Moyen-Orient et en Afrique du Nord en incluant notamment des États du sud de la Méditerranée, tels que le

¹ Edmund Ratka, *Deutschlands Mittelmeerpolitik – Selektive Europäisierung von der Mittelmeerunion bis zum Arabischen Frühling*, Münchner Beiträge zur europäischen Einigung, Werner Weidenfeld, 2014, p. 38.

Maroc, l'Algérie, la Tunisie et la Libye, ainsi qu'Israël et ses voisins arabes, l'Égypte, la Jordanie, la Syrie et le Liban. Malgré quelques exceptions, à l'instar de l'ouvrage d'Edmund Ratka *Deutschlands Mittelmeerpolitik*², la « stratégie méditerranéenne » en politique étrangère allemande ne fait l'objet d'aucun article dans la littérature académique internationale. En Allemagne, il n'existe pas de « ministère de la mer » et le ministère allemand des Affaires étrangères (*Auswärtiges Amt*) ne dispose pas d'un département dédié à la région méditerranéenne (mais simplement à la mer Noire³). Ces raisons expliquent parmi d'autres l'absence de formalisation d'une politique méditerranéenne allemande.

Cette absence de « stratégie méditerranéenne » voulue par le gouvernement fédéral trouve ses racines dans l'histoire. Durant la Première et la Seconde Guerres mondiales, la région Afrique du Nord – Moyen-Orient (MENA) n'a jamais été le théâtre principal d'opérations de Berlin. Cette région du monde ne représentait pas un intérêt majeur pour l'Allemagne impériale⁴. Avec le chemin de fer Berlin-Bagdad (1910), l'Empire allemand ne poursuivait pas une ambition géostratégique, mais entendait avant tout créer une voie de transport économique entre l'Europe et l'Inde. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Méditerranée ne suscitait guère plus d'intérêt en termes d'importance géostratégique pour l'Allemagne de l'Ouest. À titre d'exemple, le chancelier Konrad Adenauer (CDU, 1949 – 1963) a focalisé son attention en Méditerranée lors de la réconciliation avec Israël (*Aussöhnung*). À partir de 1951 et la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), l'Allemagne de l'Ouest a débuté son processus d'intégration européenne et sa politique régionale s'est européanisée. L'Allemagne de l'Ouest n'ayant pas de culture stratégico-militaire, ce processus européen a donc été facilité. À cette époque, la sécurité d'Israël était l'une des rares priorités de la politique étrangère allemande dans la région MENA. Selon Jelinek, des raisons humanitaires et des calculs politiques expliquent la réconciliation avec Israël⁵. Cependant, l'*Aussöhnung* a révélé le dilemme qui était alors apparu : l'amélioration des relations avec Israël comportait toujours le risque de détériorer les relations avec les États arabes, et vice versa⁶. Ratka affirme que (1) le jeu d'équilibre entre l'obligation envers l'État juif d'une part et (2) les intérêts économiques et politiques dans le monde arabe d'autre part est devenu une caractéristique de la politique étrangère allemande dans la région MENA à partir de ce moment-là⁷. Avec l'expansion de la position stratégique d'Israël après la guerre des Six Jours de juin 1967, la « politique de réconciliation » a été remplacée par une « politique d'équilibre » sous Willy Brandt (SPD, 1969 - 1974), qui - outre la sécurité d'Israël - prévoyait également une plus grande solidarité avec les Palestiniens et donc un rapprochement avec les États arabes.

En 1969, le chancelier Brandt a inauguré sa « politique vers l'Est » (*Ostpolitik*). Dès lors, la question méditerranéenne est passée après l'Allemagne de l'Est et l'Europe de l'Est dans l'ordre des priorités de la politique étrangère allemande. Centrés sur la normalisation des relations entre les deux Allemagne, les chercheurs germaniques ont souvent affirmé que l'Allemagne de l'Ouest avait négligé la région méditerranéenne dans sa politique étrangère et que la prétendue « menace méridionale » - c'est-à-dire l'accumulation de facteurs déstabilisants tels que la pollution de l'environnement, le trafic de drogue, le crime organisé, la radicalisation islamiste et l'augmentation de la migration incontrôlée - s'effaçait dans l'ombre de l'*Ostpolitik*⁸. Dans l'organisation intra-européenne traditionnelle, l'Allemagne de l'Ouest continuait à se consacrer à l'Est européen tandis que la France focalisait son attention en

² *Ibid.*

³ Federal Foreign Office, « Organisational Chart of the Federal Foreign Office », 26.11.2019, URL : <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/215272/18ee0b38f331d2b9924373528cbd7b58/organigramm-en-data.pdf> [consulté le 22.02.2021].

⁴ Philippe Hirsch, « The Cold War, the Arab world and West Germany's 'Mediterranean moment', 1967 - 73 », in *Cold War History*, vol. 20, n° 2, 2020, p. 161-178.

⁵ Yeshayahu Jelinek, *Zwischen Moral und Realpolitik. Deutsch-israelische Beziehungen 1945 - 1965*, Bleicher, Gerlingen, p. 15f.

⁶ Ratka, *Deutschlands Mittelmeerpolitik*, op. cit., p. 74.

⁷ *Ibid.*, p. 75.

⁸ Annette Jünemann, Deutschland und die europäische Mittelmeerpolitik, in Katrin Böttger, Mathias Jopp (ed.), *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, 2021, p. 422.

direction du sud de l'Europe⁹. Cette tendance est devenue particulièrement visible après la réunification allemande en 1990. Pour mettre fin à cette division des compétences au sein de l'UE, le Conseil européen a déclaré au cours du sommet de Lisbonne de 1992 que l'Europe centrale et orientale et l'Europe du Sud étaient des zones géographiques qui devaient faire l'objet d'une action commune en vertu de l'article J 3 du traité de l'Union, obligeant ainsi tous les États membres de l'UE à s'intéresser à ces régions auxquelles ils n'accordaient auparavant que peu d'intérêt en raison de leur éventuel éloignement géographique.

Avec la réunification de l'Allemagne et l'émergence par là-même de l'État le plus peuplé et le plus puissant économiquement d'Europe, la République fédérale a dû prouver qu'elle ne retomberait pas dans une politique étrangère nationaliste et hégémonique. L'Allemagne unifiée s'est donc toujours efforcée d'agir strictement dans un cadre multilatéral¹⁰. Par conséquent, les intérêts allemands - économiques, stratégiques et politiques - ont poursuivi l'objectif politique d'intégration dans un cadre multilatéral européen. Au cours de la dernière décennie, cependant, l'environnement géopolitique du sud de la Méditerranée a considérablement changé. La découverte de gaz naturel en Méditerranée orientale (2009), le printemps arabe (2011) et ses conséquences régionales, telles que l'émergence d'États défaillants (Syrie) et en déliquescence (Libye), tout comme l'afflux de réfugiés migrant vers l'UE (2015), sont à la fois la cause et la conséquence de la multiplication et de la diversification des acteurs étatiques et non étatiques au sud de la Méditerranée. Par ailleurs, avec le fameux « pivot vers l'Asie de l'Est » initié par le président Barack Obama, les États-Unis ont donné l'impression d'entamer un retrait politique de la région MENA. Leurs moyens militaires dans la région n'ont toutefois pas été affectés par cette décision. Malgré les efforts unilatéraux de certains États membres de l'UE comme l'Italie et la France, l'augmentation du nombre d'acteurs internationaux non étatiques ainsi que d'acteurs non européens sur la scène internationale, comme la Russie et la Turquie, a conduit à une « désoccidentalisation » partielle de la région. Dans ce contexte, les puissances européennes ont été marginalisées et leur capacité d'influence a été réduite. Ces développements récents remettent en question la capacité d'action globale des États membres de l'UE. En référence au processus d'Astana sur le conflit régional en Syrie, Josep Borrell, Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HR/VP), a déclaré que l'UE était « témoin d'une forme d'« astanisation » (...) qui conduit à l'exclusion de l'Europe du règlement des conflits régionaux en faveur de la Russie et de la Turquie¹¹ ». Pour ces raisons, les perceptions allemandes de la Méditerranée et de son importance géostratégique ont changé. En conséquence, la Méditerranée - la « Mare Nostrum » - a gagné en importance dans les affaires extérieures de l'Allemagne.

Cet article analyse la « politique méditerranéenne » de l'Allemagne depuis la création de l'Union pour la Méditerranée (2007-2008), notamment après le printemps arabe (2010-2011) et l'intervention militaire internationale en Libye (2011) ; il traite ensuite de la relation ambivalente de l'Allemagne avec la Turquie, puis se concentre sur les débats actuels au Parlement allemand (Bundestag) concernant trois opérations en cours dans lesquelles des forces armées de la Bundeswehr sont engagées : FINUL, EUNAVFOR MED IRINI et *Sea Guardian*.

UNION POUR LA MEDITERRANEE : PREMICE D'UNE POLITIQUE MEDITERRANEENNE ALLEMANDE

La politique européenne de voisinage (PEV) fondée en 2004 est devenue le principal pilier de la politique méditerranéenne européenne, le partenariat euro-méditerranéen (PEM) ayant été largement bloqué par l'échec du processus de paix au Moyen-Orient. Avec sa demande unilatérale d'une Union

⁹ Ratka, *Deutschlands Mittelmeerpolitik*, op. cit.

¹⁰ Jünemann, *Deutschland und die europäische Mittelmeerpolitik*, op. cit., p. 432.

¹¹ Josep Borrell, « Why European strategic autonomy matters », European External Action Service (EEAS), 03.12.2020, URL : https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/89865/Why%20European%20strategic%20autonomy%20matters [consulté le 18.12.2020].

pour la Méditerranée (UpM) en 2007, la France a déclenché un débat intra-européen sur l'avenir des relations euro-méditerranéennes¹². À l'origine, Nicolas Sarkozy envisageait l'UpM comme une alternative à la PEV et au PEM qui bénéficieraient de nouvelles institutions intergouvernementales, et prévoyait que seuls les États d'Europe du Sud y seraient inclus.

Le gouvernement allemand, voulant empêcher la création d'une organisation en dehors du cadre européen, s'est opposé à ce projet tant pour des raisons de politique européenne que pour des considérations régionales¹³. Conformément à son objectif traditionnel d'intégration dans un cadre multilatéral européen, l'Allemagne a plaidé en faveur d'une poursuite du développement de la politique méditerranéenne de l'UE, contrant ainsi les efforts français visant à établir une organisation intergouvernementale indépendante. L'Allemagne, ainsi que la Commission européenne, ont perçu l'initiative française comme une attaque contre les acquis essentiels de la politique d'intégration dans ses relations extérieures. La chancelière Angela Merkel a traité dès le départ la question de l'UpM comme un dossier européen en faisant pression sur la France pour qu'elle accepte de privilégier le cadre européen. Bien que les intérêts allemands n'aient pas changé, la proposition de Nicolas Sarkozy a apporté une nouvelle dynamique dans le débat allemand quant à la question méditerranéenne. L'UpM a finalement été conçue comme une continuation du processus de Barcelone. L'Allemagne a fait de son Plan solaire méditerranéen et de son Projet Desertec (2009) - qui prévoient la production d'électricité verte dans des endroits riches en énergie - des projets phares de l'UpM. Malgré les efforts géopolitiques de la France pour « montrer son drapeau » au sud de la Méditerranée, Berlin a poursuivi sa stratégie du « commerce plutôt que du drapeau ». Depuis, l'engagement de l'Allemagne dans l'UpM s'est limité au niveau opérationnel, notamment dans le domaine de l'énergie solaire, et aucune nouvelle initiative n'a été prise dans ce cadre¹⁴.

Cette situation s'explique probablement par le fait que l'Allemagne n'a pas une longue tradition de politique étrangère en Méditerranée qu'elle ne perçoit que par le prisme européen. Il est toutefois important de noter que bien que l'intégration paneuropéenne ait toujours été une priorité absolue de la politique allemande, un accord bilatéral avec la France concernant l'UpM a d'abord été recherché avant d'être porté au niveau européen¹⁵.

LE PRINTEMPS ARABE : CONSOLIDATION D'UNE POLITIQUE MEDITERRANEENNE ALLEMANDE

À l'instar d'autres pays européens, l'Allemagne a été surprise par les changements de régime en Afrique du Nord. Au début des revendications en janvier 2011, le gouvernement allemand hésitait encore à lâcher ses partenaires de longue date à Tunis et au Caire. La situation évoluant rapidement, l'Allemagne a plaidé en faveur d'une transition démocratique en Afrique du Nord¹⁶. Lors de la conférence de Munich sur la sécurité du 5 février 2011, la chancelière Merkel a donné des « conseils révolutionnaires » aux Égyptiens¹⁷ et le ministre des affaires étrangères Guido Westerwelle (FDP, 2009 - 2013) s'est rendu en Tunisie pour assurer le soutien de l'Allemagne au processus de transformation¹⁸. Westerwelle s'est également rendu au Caire et a visité la place Tahrir à la fin du mois de février 2011¹⁹. Après le départ de Ben Ali et de Moubarak, la République fédérale a pris des mesures proactives pour remodeler ses relations avec l'Égypte et la Tunisie. De fait, l'Allemagne occupe alors

¹² Ratka, *Deutschlands Mittelmeerpolitik*, op. cit., p. 128.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, p. 145-148.

¹⁵ *Ibid.*, p. 145.

¹⁶ *Ibid.*, p. 151.

¹⁷ Fischer, 05.02.2011, cité dans *ibid.*, p. 198.

¹⁸ NTV, « Wir gratulieren zur Revolution – Westerwelle in Tunesien », 12.02.2011, URL : <https://www.n-tv.de/politik/Westerwelle-in-Tunesien-article2597186.html> [consulté le 10.01.2021].

¹⁹ *Die Welt*, « Westerwelles bewegender Besuch auf dem Tahrir-Platz », 24.02.2011, URL : <https://www.welt.de/politik/ausland/article12636464/Westerwelles-bewegender-Besuch-auf-dem-Tahrir-Platz.html> [consulté le 10.01.2021].

une position favorable pour remodeler ses relations avec les acteurs « traditionnels » de la rive sud sur la base de quatre critères :

1. L'Allemagne n'a pas de passé colonial dans la région MENA et a donc la réputation d'être « politiquement neutre » ;
2. Les produits industriels allemands et l'économie allemande jouissent d'une réputation positive dans le monde arabe ;
3. Compte tenu de sa propre histoire, ainsi que de son implication dans les processus de transformation des États post-soviétiques d'Europe centrale et orientale, l'Allemagne possède une expertise reconnue dans le domaine de la transformation politique ;
4. Avec Guido Westerwelle au poste de ministre des Affaires étrangères et Dirk Niebel à la tête du ministère fédéral de la Coopération économique et du développement (BMZ), l'Allemagne dispose à des postes clés de fonctionnaires favorables à la transition démocratique qui considèrent le printemps arabe comme un « moment historique »²⁰.

Dans le cadre de son engagement dans le printemps arabe, l'Allemagne s'est principalement appuyée sur les éléments de *soft power* : coopération, aide au développement, soutien à la politique culturelle. Berlin a ainsi focalisé son attention sur les processus de transformation en Tunisie et en Égypte²¹. À la suite des bouleversements survenus en Tunisie le 14 janvier, Dirk Niebel a autorisé le développement d'un « fonds de promotion de la démocratie » (3,25 millions d'euros), d'un « fonds d'éducation » (8 millions d'euros) et d'un troisième fonds destiné à développer le micro-entrepreneuriat en Afrique du Nord (20 millions d'euros). En plus de ces fonds destinés aux pays d'Afrique du Nord, un « partenariat de transformation » avec l'Égypte et la Tunisie (100 millions d'euros) a été mis en place spécifiquement pour renforcer (1) les structures démocratiques et l'inclusion politique, (2) le respect des droits de l'homme, (3) la promotion de la société civile et le développement économique et social au sein de ces deux pays. Au-delà de son soutien à l'Égypte et à la Tunisie, l'Allemagne a poursuivi trois lignes directrices vis-à-vis des États arabes en pleine transformation :

1. Sauvegarde économique de la transformation ;
2. Une plus grande promotion de la démocratisation et de la société civile ;
3. Application de la conditionnalité politique²².

Selon Ratka, cette approche socio-économique, qui appelle à une plus grande prise en compte de la démocratie et des droits de l'homme, résonne avec l'idéal de la politique étrangère allemande fondée sur des valeurs. Comme dans le cas de l'UpM, l'Allemagne a défini l'UE comme l'acteur approprié pour soutenir le printemps arabe, même si elle a jugé sa capacité d'action potentiellement déficiente. À ce titre, l'Allemagne s'est présentée à partir de 2011 comme un acteur central capable de mettre en œuvre la politique étrangère de l'Allemagne et de l'UE fondée sur des valeurs dans les processus de transformation de l'Afrique du Nord²³.

Dix ans plus tard (février 2021), le ministère fédéral des Affaires étrangères a annoncé qu'il continuait à soutenir les processus de démocratisation et de réforme en Afrique du Nord et au Moyen-Orient avec

²⁰ Ratka, *Deutschlands Mittelmeerpolitik*, op. cit., p. 171-173 (paragraphe entier).

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*, p. 222

²³ *Ibid.* (paragraphe entier).

le nouveau « Partenariat Ta'ziz pour la démocratie »²⁴. Ta'ziz comprend les programmes de financement établis en 2012 tels que le « Partenariat de transformation avec le monde arabe » et les « Partenariats scientifiques dans les pays en transition d'Afrique du Nord/Moyen-Orient » et concentre des projets en Irak, au Liban, en Tunisie et au Soudan. Par l'octroi de subventions, le ministère fédéral des Affaires étrangères vise entre autres à soutenir les réformes qui contribuent à la consolidation de la démocratie. L'accent est mis sur la société civile, les médias et les gouvernements respectifs. Le soutien sera toutefois lié à trois conditions : des institutions démocratiquement légitimées, la tenue d'élections libres et équitables dans un avenir proche et la possibilité d'une coopération avec les acteurs de l'État et de la société civile²⁵.

Ces objectifs favorisant la stabilité de long terme dans la région entrent toutefois en conflit avec les stratégies de politique de sécurité de court terme²⁶. Selon Jünemann, l'Allemagne est confrontée au même dilemme que les autres États membres de l'UE et l'ensemble de l'UE : le fossé profond entre la rhétorique normative de la démocratisation et une approche en termes de *realpolitik* soutenant l'autoritarisme, qui n'a jusqu'à présent créé ni démocratie ni sécurité, mais plutôt un manque de crédibilité flagrant²⁷.

Dilemme des États membres de l'UE =
Dilemme de l'Allemagne

LE NON-ENGAGEMENT ALLEMAND A L'INTERVENTION MILITAIRE EN LIBYE

Contrairement à la Tunisie et à l'Égypte, la situation en Libye a rapidement dégénéré en un soulèvement armé au début de l'année 2011. L'Allemagne, défavorable à une intervention militaire, a refusé de participer à l'opération *Unified Protector* menée par l'OTAN après l'adoption de la résolution 1973 des Nations Unies (ONU), le 16 mars 2011. Durant la révolte libyenne, la politique allemande a été caractérisée par cinq éléments :

1. Des mesures d'évacuation pour les ressortissants allemands et européens ;
2. Une demande de démission de Kadhafi dans le cadre d'un appel à la CPI ;
3. Une politique de sanctions ;
4. Une aide humanitaire ;
5. Un soutien à l'opposition en faveur d'une « Libye post-Kadhafi »²⁸.

La crise libyenne a posé plusieurs défis à l'Allemagne. Ratka affirme que la politique libyenne de Berlin s'est caractérisée par (1) un soutien rhétorique des mouvements de protestation associé à une offensive politico-diplomatique dure contre le régime de Kadhafi et (2) un refus de participer à toute opération militaire contre le régime²⁹. Par ailleurs, Berlin s'est assuré que l'UE n'ait pas recours à une opération de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Toutefois, l'Allemagne n'a pas pu empêcher la France de poursuivre sa politique bilatérale, puis internationale en faveur d'une intervention militaire sous l'égide des Nations unies³⁰.

²⁴ Auswärtiges Amt, « Ta'ziz-Partnerschaft mit Ländern Nordafrikas und des Nahen und Mittleren Ostens », 16.02.2021, URL : <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/nahermittlererosten/taziz-partnerschaft/203878> [consulté le 10.01.2021].

²⁵ *Ibid.* (paragraphe entier).

²⁶ Ratka, *Deutschlands Mittelmeerpoleitik*, op. cit., p. 221.

²⁷ Jünemann, *Deutschland und die europäische Mittelmeerpoleitik*, op. cit., p. 423.

²⁸ Ratka, *Deutschlands Mittelmeerpoleitik*, op. cit., p. 268 (paragraphe entier).

²⁹ *Ibid.*, p. 280.

³⁰ *Ibid.*, p. 283 (paragraphe entier).

La dynamique européenne et internationale a évolué à la suite de l'adoption de la résolution 1973 de l'ONU. Désormais, le gouvernement allemand a dû justifier à la fois son abstention au vote de la résolution 1973 de l'ONU et son non-engagement à l'intervention militaire. Afin de s'affirmer auprès de la coalition occidentale anti-Kadhafi, Berlin a intensifié sa coopération avec le Conseil de transition libyen qui s'opposait à cette intervention. L'Allemagne a par ailleurs proposé d'accroître sa présence en Afghanistan afin de soulager les puissances intervenantes. Il convient de souligner que Berlin n'a pas bloqué les déclarations pro-intervention de l'UE dans le sillage de la résolution 1973 de l'ONU, ni la prise en charge de la mission par l'OTAN.

Le gouvernement allemand n'a pas modifié sa position s'agissant de sa non-implication militaire dans le conflit libyen. Dès le départ, Berlin s'est accordé avec Paris, Londres et Bruxelles sur le double objectif de soutenir le mouvement de résistance et de promouvoir le départ de Kadhafi. Cependant, les différents acteurs n'étaient pas d'accord sur la méthode employée et l'Allemagne a fait l'objet de critiques internationales pour son refus de se joindre à la Coalition d'Etats appliquant militairement la résolution 1973 des Nations unies. Par conséquent, l'intervention militaire en Libye a mis en lumière les différentes préférences des États membres de l'UE en matière de recours à la force³¹. Les différentes approches de la « politique de la carotte et du bâton » ont également révélé les limites de la capacité d'action de l'UE³². Ce débat dure depuis le traité instituant la Communauté européenne de défense en 1952 et a repris de l'ampleur depuis l'introduction du Fonds européen de défense en 2017. En fin de compte, la divergence entre les États membres de l'UE n'a pas conduit à un consensus européen, mais plutôt à la marginalisation de l'UE en politique étrangère³³. Selon Ratka, la France a laissé l'UE « sur la touche » et a cherché d'autres partenaires pour faire avancer sa politique libyenne, tandis que l'Allemagne a maintenu sa culture traditionnelle de retenue militaire³⁴.

La non-participation de l'Allemagne à l'opération *Unified Protector* en 2011 est aujourd'hui considérée comme un atout quant à la capacité de l'Allemagne d'inviter diverses parties prenantes, telles que le Premier ministre Sarraj et le général Haftar, à la conférence de Berlin sur la Libye en janvier 2020. En conséquence, on peut affirmer que la retenue militaire de l'Allemagne en 2011 s'est transformée en un « pouvoir diplomatique » en 2020. Malgré tout, les forces armées allemandes (Bundeswehr) restent actuellement déployées dans 12 missions en Europe, en Asie et en Afrique, ainsi qu'en Méditerranée, avec 2 708 soldats déployés dans un cadre international. Trois d'entre elles permettent à l'Allemagne de participer à la stabilisation de la Méditerranée : (1) FINUL, (2) EUNAVFOR MED IRINI et (3) *Sea Guardian*. Avant d'analyser la contribution de l'Allemagne à ces missions, nous aborderons sa relation ambivalente avec un acteur de premier plan en Méditerranée.

LA RELATION AMBIVALENTE DE L'ALLEMAGNE AVEC LA TURQUIE

La confluence de défis conventionnels par des acteurs étatiques est une tendance nouvelle préoccupante pour la rive sud³⁵. Ce « retour de la géopolitique au Sud »³⁶ repose également sur les aspirations de la Turquie à se réappropriier la Méditerranée et à rétablir la *Pax Ottomana* du XV^e siècle. Ce pays, géostratégiquement bien positionné, s'est érigé en « grand acteur » des affaires méditerranéennes, notamment grâce à son approche du *hard power* : frappes de drones armés, livraisons d'armes et renforcement de la présence militaire turque en Syrie et en Libye³⁷. Les

³¹ Nicole König, « The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence? », Istituto Affari Internazionali, IAI Working Papers 11/19, 07.2011, p. 2.

³² Ratka, *Deutschlands Mittelmeerpolitik*, op. cit., p. 283.

³³ *Ibid.*, p. 284.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ NATO, « NATO 2030: United for a New Era – Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General », 25.11.2020, p. 32, URL : https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf [consulté le 03.05.2021].

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Thomas Aude, « La montée en puissance de la Turquie sur la base aérienne d'Al-Watayah », Fondation pour la recherche stratégique (FRS), 11.08.2020, p. 4.

aspirations néo-ottomanes de la Turquie et les changements successifs de priorités dans les relations étrangères turques s'accompagnent d'un intérêt décroissant pour l'adhésion à l'UE ou de sa participation à l'OTAN³⁸. Pour tirer profit à la fois de l'Occident, de l'OTAN et de la Russie, la Turquie mène actuellement une « politique de bascule » qui reflète un engagement moins cohérent³⁹. En outre, la politique de puissance de la Turquie signifie non seulement la détérioration de ses relations avec l'UE, mais également avec l'Allemagne.

L'Allemagne et la Turquie sont liées par des relations diverses et étroites. Près de 3 millions de personnes d'origine turque, dont 1,5 million bénéficieraient de la nationalité allemande, vivent en Allemagne⁴⁰. La Turquie a ainsi la possibilité d'influencer la communauté germano-turque par le biais de médias turcophones, d'organisations transnationales, de visites de personnalités politiques turques prestigieuses - notamment lors des campagnes électorales en Turquie – et enfin grâce aux imams formés dans les mosquées turques⁴¹. En 2020, le volume des échanges bilatéraux s'est élevé à 36,6 milliards d'euros, faisant de la Turquie le 16^{ème} partenaire commercial⁴² de l'Allemagne. À titre de comparaison, le volume des échanges bilatéraux avec la France s'est élevé à 147 milliards d'euros au cours de la même période⁴³. Par ailleurs, la Commission économique et commerciale bilatérale et le Forum énergétique germano-turc servent de plateforme de dialogue entre les représentants des mondes politique et économique des deux pays. En dehors du contexte de restrictions imposées par la pandémie de Covid-19, la Turquie est une destination populaire pour les touristes allemands⁴⁴.

Malgré ces liens économiques étroits, les relations politiques entre Berlin et Ankara se sont de plus en plus détériorées depuis la mise en place de l'accord sur les réfugiés entre l'UE et la Turquie en 2015. Le règlement de l'accord a donné lieu à de vives critiques de la part des médias allemands et écorné une nouvelle fois l'image de la Turquie en Allemagne. En juin 2016, l'adoption de la résolution arménienne a conduit Erdogan à dénoncer les membres du Bundestag d'origine turque ayant voté pour la résolution comme un « bras prolongé du Parti des travailleurs du Kurdistan ». En juin 2017, l'Allemagne a retiré 260 soldats de la Bundeswehr d'Incirlik et les a transférés en Jordanie. Plus tard dans l'année, Erdogan a accusé les autorités allemandes et la chancelière Merkel de recourir à des « méthodes nazies » après que des municipalités allemandes ont annulé des événements de la campagne électorale de ministres turcs. Cet affront verbal a été considéré comme une grave violation d'un tabou dans les relations germano-turques. Avec l'arrestation de journalistes germano-turcs tels que Deniz Yücel et Meşale Tolu, le conflit germano-turc a atteint de nouveaux sommets. À la suite de ces événements, le ministre des Affaires étrangères Sigmar Gabriel a annoncé, le 20 juillet 2017, qu'il adopterait une position plus dure à l'égard de la Turquie et qu'il réorienterait la politique de l'Allemagne. Dans l'intervalle, l'aide de préadhésion de l'UE à la Turquie a été réduite de 105 millions d'euros dans le budget 2018 de l'UE et les discussions sur l'élargissement de l'Union douanière de l'UE (UDC) à la Turquie ont été interrompues, notamment par l'Allemagne⁴⁵.

Le « creux historique » dans les relations germano-turques à la fin de 2017 a eu un effet durable sur la perception allemande de la Turquie. Depuis, l'Allemagne regarde avec grande suspicion toute

³⁸ Wissenschaftliche Dienste – Deutscher Bundestag, « Sachstand – Aktuelle Außenpolitik der Türkei – Einflussnahmen in verschiedenen Regionen », 04.01.2021, URL : <https://www.bundestag.de/resource/blob/821376/14d182196f60aa5845bebbad2b802b68/WD-2-101-20-pdf-data.pdf> [consulté le 03.05.2021].

³⁹ Thomas Aude, « La montée en puissance de la Turquie sur la base aérienne d'Al-Watayah », *op. cit.*

⁴⁰ Wissenschaftliche Dienste, « Sachstand », *op. cit.*, p. 5.

⁴¹ Aydin Yasar, « AKP als neuer Akteur in der türkeistämmigen transnationalen Diaspora in Deutschland: Spielräume und Grenzen ihrer Mobilitätsmöglichkeiten », in Yoldas Yunus, Gümüs Burak, Gieler Wolfgang (ed), *Die Neue Türkei. Eine grundlegende Einführung in die Innen- und Außenpolitik unter Recep Tayyip Erdogan*, Frankfurt am Main, 2015, p. 379-392.

⁴² Statistisches Bundesamt (DeStatis), « Außenhandel – Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel », Fachserie 7, Reihe 1, p. 2, 21.04.2021, URL : https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/Tabellen/rangfolge-handelspartner.pdf?__blob=publicationFile [consulté le 07.05.2021].

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Auswärtiges Amt, « Deutschland und die Türkei – Bilaterale Beziehungen », 24.02.2021, URL : <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/tuerkei-node/bilateral/201968?openAccordionId=item-201972-0-panel> [consulté le 03.05.2021].

⁴⁵ Burak Çopur, « Deutsch-türkische Beziehungen im Spiegel außenpolitischer Paradigmenwandel der Türkei », (1998 - 2018), *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 11, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 11.04.20218, p. 138-147 (paragraphe entier).

ambition géostratégique turque. De fait, Berlin vise à limiter l'expansionnisme turc en Méditerranée, d'autant plus que la Turquie met en avant dans cette région une vision sunnite autocrate au détriment des valeurs européennes. Il est toutefois important de souligner que malgré la communauté turque en Allemagne, le tourisme germano-turc et les bonnes relations économiques entre les deux pays, l'Allemagne se montre vigilante face à la Turquie. Aujourd'hui, Berlin met en œuvre une double stratégie de pressions politiques et diplomatiques pour limiter efficacement les ambitions expansionnistes de la Turquie. Cette ligne exigeante n'empêche pas la continuité des relations économiques malgré les divergences politiques. Depuis 2009, le gouvernement fédéral a approuvé des exportations d'armes vers la Turquie pour un montant de 780 millions d'euros (voir tableau 1). L'année dernière, cependant, l'exportation prévue de six sous-marins de type 214 qui seront assemblés en Turquie avec l'aide de ThyssenKrupp Marine Systems, a valu au gouvernement allemand de sévères critiques de la part de ses alliés européens. Ces sous-marins sont particulièrement silencieux, plus mobiles et plus difficiles à localiser que les autres sous-marins⁴⁶. Pour ces raisons, non seulement la Turquie mais aussi la Grèce en avaient commandé quatre exemplaires en 2000. Dix ans plus tard, les bateaux commandés par la Grèce ont été mis en service⁴⁷. Selon les experts, dès que la construction des sous-marins sera terminée, « il faut environ deux ans aux marins turcs pour les mettre en service. Mais seulement si pendant ce temps ils reçoivent le soutien habituel et nécessaire de ThyssenKrupp Marine Systems⁴⁸ en matière de formation ».

Le gouvernement allemand avait déjà approuvé la livraison de composants navals et pièces de rechange à la Turquie en 2009 et assuré l'exportation avec une garantie de 2,49 milliards d'euros. Le regain de tension entre la Turquie et la Grèce qui couvait en Méditerranée orientale et l'implication de la Turquie dans la guerre en Syrie ont engendré un changement de situation politique depuis 2009 et la livraison planifiée de ces composants et équipements navals a été critiquée.

Après l'invasion du nord de la Syrie par la Turquie à l'automne 2019, le gouvernement allemand a imposé une interdiction partielle des exportations d'armes. Les équipements militaires du « secteur maritime » ont toutefois été exclus. Le ministre des Affaires étrangères, Heiko Maas (SPD, depuis 2018), a refusé en décembre 2020 un embargo complet sur les armes, soulignant « qu'un tel embargo sur les armes contre la Turquie n'est pas stratégiquement correct. Dans le passé, nous avons déjà vu que la Turquie achète des armes à la Russie lorsque les États-Unis refusent de livrer »⁴⁹. Étonnamment, l'Allemagne avance l'argument suivant : « Si nous ne le faisons pas, d'autres le feront ». Les Verts, quant à eux, ont présenté à la fin du mois d'octobre 2020 une motion visant à interdire les exportations vers la Turquie, arguant « qu'il est irresponsable en termes de politique de sécurité et de droits de l'homme de continuer à fournir des sous-marins à la Turquie alors que le président Erdogan menace militairement d'autres partenaires de l'OTAN et de l'UE avec des armes de l'OTAN »⁵⁰. La motion a finalement été rejetée par le Bundestag. L'affaire Kashoggi (2018) illustre néanmoins le fait que l'Allemagne peut décider d'appliquer à court terme une interdiction d'exportation d'équipements militaires déjà approuvés quand elle le souhaite. Pour autant, contrairement à l'Arabie saoudite, la Turquie est un allié de l'OTAN. Cette raison explique pourquoi la livraison des derniers composants et équipements navals n'a pas été annulée. En matière d'exportation d'armes, il est important de faire la distinction entre (1) la date d'octroi de la licence d'exportation et (2) l'exportation effective, car les équipements militaires sont souvent exportés des années après leur commande. Le tableau suivant

⁴⁶ Julien Reitstein, « Frieden schaffen ohne Unterwasser-Waffen? », *Cicero*, 29.01.2021, URL : <https://www.cicero.de/aussenpolitik/deutsche-uboote-export-tuerkei-frieden-marine-gruene> [consulté le 10.05.2021].

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Thomas Pany, « Deutsche U-Boote: Waffenhilfe für Erdogan », *Telepolis*, 01.02.2021, URL : <https://www.heise.de/tp/features/Deutsche-U-Boote-Waffenhilfe-fuer-Erdogan-5042079.html> [consulté le 10.05.2021].

⁴⁹ *Merkur*, « Maas gegen Stopp der Rüstungsexporte in die Türkei », 22.12.2020, URL : <https://www.merkur.de/politik/maas-gegen-stopp-der-ruestungsexporte-in-die-tuerkei-zr-90148708.html> [consulté le 10.05.2021].

⁵⁰ Deutscher Bundestag, Antrag der Abgeordneten Katja Keul, Margarete Bause, Agnieszka Brugger, Kai Gehring, Uwe Kekeritz, Dr. Tobias Lindner, Cem Özdemir, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Jürgen Trittin, Ottmar von Holtz, Sven-Christian Kindler, Markus Kurth, Corinna Ruffer, Stefan Schmidt und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, *Die Genehmigung für U-Boote an die Türkei widerrufen*, 28.10.2020, 19/23732, URL : <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/237/1923732.pdf> [consulté le 10.05.2021].

montre que le nombre de licences d'exportation approuvées pour tous les types d'équipements militaires a diminué en nombre et en valeur depuis 2009 :

Tableau 1: Licences d'exportation approuvées entre l'Allemagne et la Turquie

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre	267	393	397	395	336	270	213	138	58	187
Valeur totale en millions €	198.9	139.5	89.0	84.0	72.4	38.9	83.9	34.1	12.8	31.6

Source : Tableau réalisé par l'auteur. Données issues de BMWi, *Rüstungsexportberichte*, 2009-2019, Anlage 8.

Cependant, cette diminution des licences d'exportation ne s'explique pas par une baisse des commandes, même si l'Allemagne délivre moins de licences d'exportation à la Turquie. En 2019, le gouvernement fédéral a rejeté des licences d'exportation vers la Turquie pour un montant de 14,57 millions d'euros⁵¹. La République fédérale a donc globalement réduit ses exportations d'armes vers la Turquie.

MISSIONS DE LA BUNDESWEHR EN MEDITERRANEE

La Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, le Grundgesetz (GG), ne fait pas spécifiquement référence aux missions étrangères militaires ou civiles. L'article 24 (2) GG stipule toutefois que « la Fédération peut participer à un système de sécurité collective mutuelle »⁵². Dans son arrêt de 1994, la Cour constitutionnelle fédérale a décrit la disposition de cet article comme une autorisation explicite pour le déploiement de forces armées à l'étranger dans le cadre d'un système de sécurité collective mutuelle pour préserver la paix. Par conséquent, un déploiement de la Bundeswehr à l'étranger n'est autorisé que sous l'égide de l'ONU, de l'OTAN et de l'UE⁵³. En outre, le déploiement de forces armées nécessite l'approbation du Bundestag. Conformément à la loi sur la participation parlementaire de 2005 (ParlBG)⁵⁴, le gouvernement fédéral doit envoyer au Bundestag la demande d'approbation du déploiement des forces armées en temps utile avant le début de l'opération. La demande du gouvernement fédéral contient des informations sur (1) la mission, (2) la base juridique du déploiement, (3) l'effectif maximal et (4) la durée prévue du déploiement. Le Bundestag peut approuver ou rejeter la motion ; des amendements ne peuvent être apportés. Toutefois, conformément à l'article 4 (1) du ParlBG, le consentement peut être accordé selon une procédure simplifiée qui ne nécessite pas le consentement préalable du Bundestag pour les opérations de faible intensité (et conformément à l'article 5 (1) du ParlBG pour les opérations qui ne peuvent être reportées en raison d'un danger imminent).

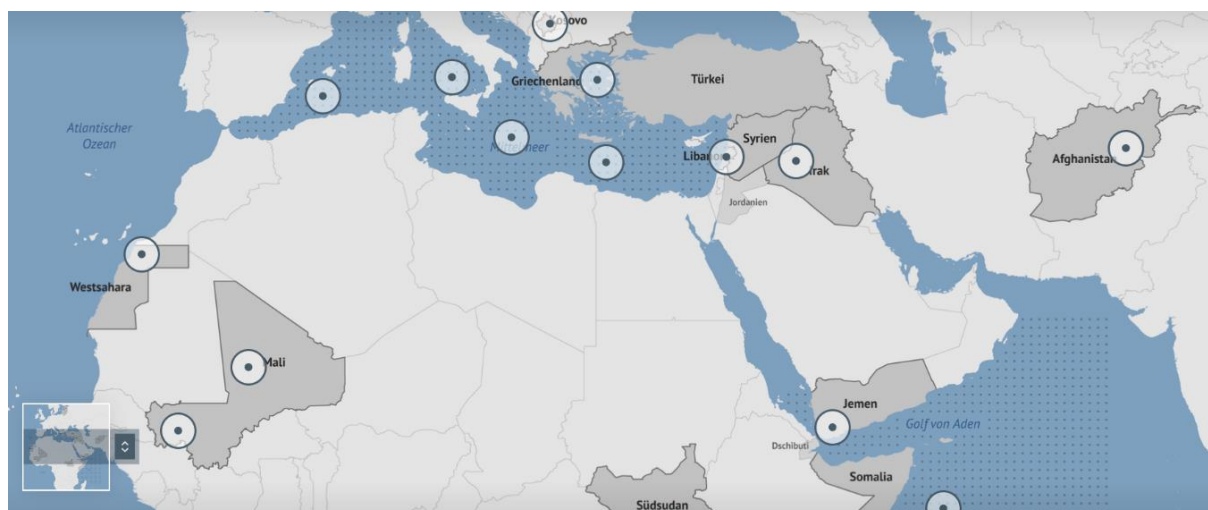
⁵¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. « Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2019 », 20.06.2020, p. 24, URL : https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/ruestungsexportbericht-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=12 [consulté le 10.05.2021].

⁵² Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne dans la version révisée publiée au Journal officiel fédéral, partie III, numéro de classement 100-1, modifiée en dernier lieu par l'article 1er de la loi du 28 mars 2019 (Journal officiel fédéral I p. 404), in: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0136 [consulté le 10.01.2021].

⁵³ Dieter Weingärtner, « Rechtliche Grundlagen deutscher Verteidigungspolitik », 01.05.2015, URL : https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verteidigungspolitik/199281/wehrrechthttps://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_24.html [consulté le 10.01.2021].

⁵⁴ Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz, « Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz) », 18.03.2005, URL : <http://www.gesetze-im-internet.de/parlbg/BJNR077500005.html> [consulté le 10.01.2021].

Carte 2 : La Bundeswehr à travers le monde



Source : Bundeswehr, *Aktuelle Einsätze der Bundeswehr*, 04.2021.

La composante maritime de la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL) vise à empêcher la contrebande d'armes vers le Liban et à sécuriser la frontière maritime nord d'Israël. L'Allemagne a été de manière continue impliquée dans la mission depuis son début en 2006 et fournit actuellement le commandant de la composante maritime de la FINUL, l'amiral de flottille Axel Schulz. Le mandat actuel du Bundestag prévoit un contingent de 300 soldats de la Bundeswehr. Cependant, ce contingent n'est pas au complet, 130 soldats seulement participant à la mission (09/2020).

Tableau 3 : FINUL – Le mandat actuel de la Bundeswehr

	Lieu / Durée	Effectifs / dont femmes	Moyens militaires	Budget	Mandat
FINUL	Liban du 17.05.2020 au 30.06.2021	130/10 (max. 300)	1 corvette	~ 33,8 millions euros/an	<ul style="list-style-type: none"> - Sécuriser les routes maritimes pour empêcher la contrebande d'armes vers le Liban à partir de la mer. - Contribuer à la création d'un tableau de situation. - Former les soldats de la marine libanaise afin qu'ils puissent protéger leurs frontières maritimes de manière indépendante à l'avenir.

Source : Tableau réalisé par l'auteur. Données issues de Bundeswehr, « Libanon – UNIFIL », 15.01.2021.

En juin 2020, le Bundestag a voté la prorogation de la participation de la Bundeswehr à la mission de la FINUL. Les résultats du scrutin montrent que 513 députés ont voté en faveur de la poursuite de la mission, 152 contre, et 5 se sont abstenus. Contrairement à EUNAVFOR MED IRINI et *Sea Guardian*, seuls les partis situés à l'extrême du spectre politique, DIE LINKE et l'AfD, ont voté contre la prorogation de la participation de l'Allemagne à la FINUL. Avant ce vote, plusieurs députés de chaque parti politique ont prononcé un discours pour exposer leurs principaux arguments en faveur ou non de cette prorogation. Ces arguments sont résumés dans le tableau 4 :

Tableau 4 : FINUL – Arguments des représentants des partis politiques

	Oui	Non
CDU/CSU	Sécurité d’Israël ; plus d’autres vagues de réfugiés en Europe ; importance géopolitique de la Méditerranée ; responsabilité envers la communauté internationale.	
SPD	Contribution à la cessation des hostilités entre le Hezbollah et Israël.	
FDP	L’aide humanitaire est indispensable.	
Bündnis 90/Die Grünen	Israël et le Liban espèrent l’engagement allemand.	
DIE LINKE		42 années sans parvenir à établir la paix ou faire cesser les trafics d’armes.
AfD		Rapport coût-avantage défavorable.

Source : Tableau réalisé par l’auteur.

Le 7 mai 2020, le Bundestag a approuvé la participation de la Bundeswehr à l’opération militaire de gestion de crise menée par l’UE en mer Méditerranée : EUNAVFOR MED IRINI. L’opération a pour but de surveiller la mise en œuvre de l’embargo sur les armes, imposé à la Libye par l’ONU. Les violations de l’embargo feront l’objet d’une enquête et, si nécessaire, des mesures de contrôle correspondantes seront mises en œuvre. L’opération IRINI remplace la précédente mission de l’UE, Sophia, interrompue en raison de différends entre les États membres de l’UE sur la question du sauvetage des réfugiés en détresse en mer.

Tableau 5 : EUNAVFOR MED IRINI – Mandat actuel de la Bundeswehr

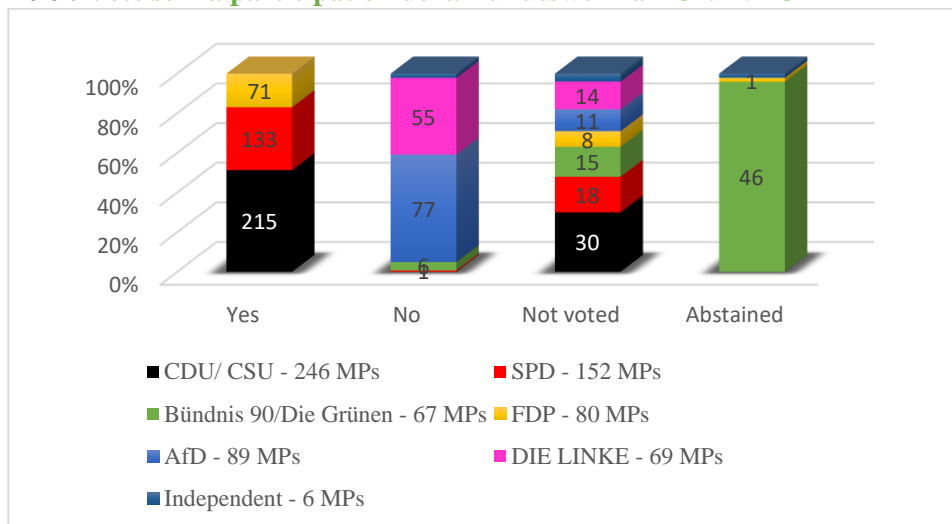
	Lieu / Durée	Effectifs / dont femmes	Moyens militaires	Budget	Mandat
EUNAVFOR MED IRINI	Méditerranée du 21.04.2021 au 30.04.2022	198/n.c. (max. 300)	1 avion de reconnaissance maritime 1 navire de ravitaillement de la force opérationnelle « Berlin »	~ 31,7 millions euros/an	- Contribution à la mise en œuvre de l’embargo sur les armes imposé par les Nations unies. - Surveillance d’éventuelles exportations illégales de pétrole. - Collecte d’informations sur la traite d’êtres humains. - Renforcement des moyens et formation de la marine et des garde-côtes libyens aux tâches de répression.

Source : Tableau réalisé par l’auteur. Données issues de Bundeswehr, « EUNAVFOR MED IRINI », 15.01.2021.

Le 21 avril 2021, le Bundestag a prolongé le mandat actuel d’IRINI : 419 députés de la CDU/CSU, du SPD et du FDP ont voté en faveur de la mission, 142 l’ont rejetée (DIE LINKE et AfD), 48 se

sont abstenus (Bündnis 90/Die Grünen) et 72 ne se sont pas exprimés⁵⁵. Ces tendances concernant le vote se reflètent également dans le vote sur la première participation de la Bundeswehr à l'opération IRINI en 2020.

Diagramme 6 : Vote sur la participation de la Bundeswehr à EUNAVFOR MED IRINI



Source : Diagramme réalisé par l'auteur. Données issues de Bundestag, *Bundeswehreinsatz EUNAVFOR MED IRINI*, 21.04.2021.

Tableau 7 : EUNAVFOR MED IRINI – Arguments des partis politiques pour et contre une extension du mandat de l'opération

	Oui	Non
CDU/CSU	L'UE est un acteur important du processus de paix en Libye.	
SPD	Empêcher les transferts d'armes est crucial dans le cadre du processus de Berlin ; soutien de principe aux missions de la PSDC ; lutter contre les trafiquants d'armes.	
FDP	IRINI n'est pas parfait mais mettre un terme à l'opération n'est pas une option.	
Bündnis 90/Die Grünen		Le mandat de la Bundeswehr est limité à l'entraînement et la coopération avec les garde-côtes libyens.
DIE LINKE		Inefficacité de la mission pour instaurer un embargo efficace.
AfD		Personne ne peut imposer à un État de telles mesures. Cela ne peut que renforcer les flux de réfugiés.

Source : Tableau réalisé par l'auteur.

⁵⁵ Deutscher Bundestag, Auswärtiger Ausschuss, « Bundeswehr wird Libyen-Embargo im Mittelmeer länger überwachen », 21.04.2021, URL : <https://www.bundestag.de/auswaertiges?url=L2Rva3VtZW50ZS90ZXh0YXJjaGl2LzIwMjEva3cxNi1kZS1idW5kZXN3ZWhyLW1lZC1p-cmluaS04MzQ4MTg=&mod=mod538400> [consulté le 21.04.2021].

Succédant à l'opération *Active Endeavour* de l'OTAN, l'opération de sécurité maritime *Sea Guardian* a été créée en 2016. En tant qu'opération de surveillance globale de l'OTAN pour la Méditerranée, elle bénéficie de pouvoirs étendus, notamment la saisie et le détournement de navires. La Bundeswehr affecte les unités qui traversent la Méditerranée. Le navire de ravitaillement *Werra* est actuellement déployé dans la mer Égée⁵⁶.

Tableau 8 : Sea Guardian – Mandat actuel de la Bundeswehr

	Lieu / Durée	Effectifs / dont femmes	Moyens militaires	Budget	Mandat
<i>Sea Guardian</i>	Méditerranée du 1.04.2021 au 31.03.2022	85/12 (max. 650)	1 navire de ravitaillement	~ 3,2 millions euros / an	<ul style="list-style-type: none"> - Fournir un tableau complet de la situation et surveiller la zone maritime. - Échange d'informations avec les pays riverains de la Méditerranée ainsi qu'avec EUNAVFOR MED IRINI. - Inspecter les navires s'ils sont soupçonnés d'avoir un lien avec des organisations terroristes et/ou la contrebande d'armes. - Implication dans la gestion de l'afflux de réfugiés.

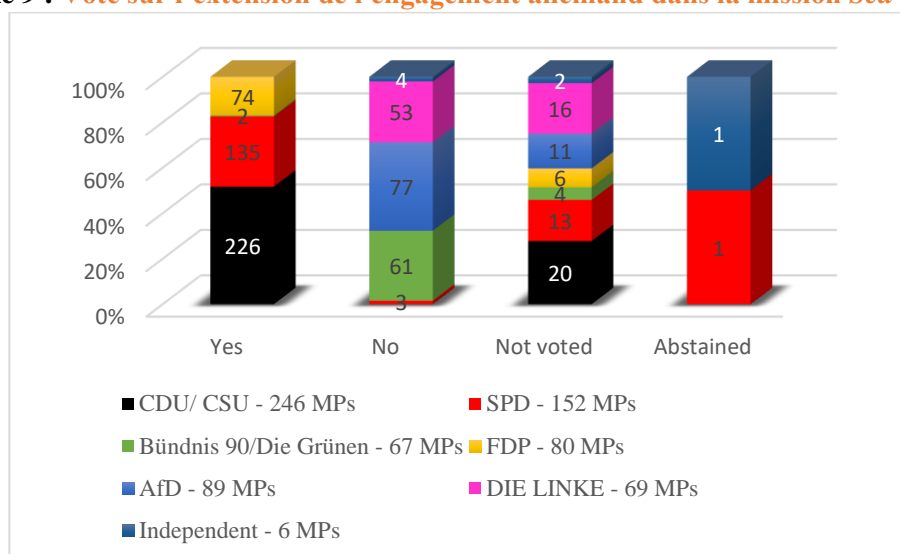
Source : Tableau réalisé par l'auteur. Données issues de Bundeswehr, *Sea Guardian*, 15.01.2021.

Le 3 mars 2021, le Bundestag a voté en faveur de la poursuite de la mission *Sea Guardian* de l'OTAN en Méditerranée : 437 députés ont voté pour, 198 l'ont rejetée, 72 n'ont pas voté et 2 se sont abstenus⁵⁷. Les partis de gouvernement SPD et CDU/CSU ainsi que le parti d'opposition FDP ont voté pour. *A contrario*, les partis d'opposition DIE LINKE et AfD, ainsi que Bündnis 90/Die Grünen ont voté contre la prolongation.

⁵⁶ Bundeswehr, « Ägäis: Das Führungsschiff Tender „Werra“ », 19.04.2021, URL : <https://www.bundeswehr.de/de/einsaetze-bundeswehr/anerkannte-missionen/die-bundeswehr-im-aegaeisches-meer/einsatz-fuehrungsschiff-tender-werra-aegaeis-5056390> [consulté le 20.04.2021].

⁵⁷ Deutscher Bundestag, Auswärtiger Ausschuss, « Bundeswehreinsatz im Mittelmeer um ein Jahr verlängert », 03.04.2021, URL : <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw09-de--824812> [consulté le 21.04.2021].

Diagramme 9 : Vote sur l'extension de l'engagement allemand dans la mission *Sea Guardian*



Source : Diagramme réalisé par l'auteur. Données issues de Bundestag, *Bundeswehreinsatz Sea Guardian*, 03.03.2021.

Tableau 10: *Sea Guardian* – Arguments des partis politiques pour et contre une extension du mandat

	Oui	Non
CDU/CSU	Multilatéralisme, protection des câbles sous-marins, importance géostratégique de la Méditerranée.	
SPD	Lutte contre le terrorisme et les trafics illégaux ; source de renseignements ; liberté de circulation maritime et commerciale.	
FDP	Renforcer la sécurité du flanc sud de l'Europe ; protéger les voies de communication maritime.	
Bündnis 90/Die Grünen		Les activités dans le cadre de <i>Sea Guardian</i> sont déjà prises en compte par le Standing Maritime Group 2.
DIE LINKE		Le plus gros problème est le transfert d'armes par des États, qui n'est pas couvert par le mandat de cette mission.
AfD		Aucun trafiquant d'armes n'a été arrêté.

Source : Tableau réalisé par l'auteur.

QUO VADIS ? LA POLITIQUE MEDITERRANEENNE DE L'ALLEMAGNE DANS UN AVENIR PROCHE

Contrairement aux autres États membres de l'UE, l'Allemagne n'est pas traditionnellement considérée comme une puissance méditerranéenne. Ce constat établi dans l'introduction de cet article n'a pas foncièrement évolué. Depuis le début du XXI^e siècle, cependant, la politique méditerranéenne de l'Allemagne a réellement émergé. Ironiquement, l'aspiration unilatérale de Nicolas Sarkozy à créer une institution intergouvernementale a conduit à la dynamisation de la politique méditerranéenne de l'Allemagne. Angela Merkel s'est résolument opposée à l'émergence d'une politique méditerranéenne globale en dehors du cadre européen, ce qui a donné l'occasion à Berlin de s'intéresser davantage à la Méditerranée. Pour cette raison, il n'est pas surprenant que les bouleversements politiques du printemps arabe en 2011 aient été suivis de près et aient été perçus comme un élan de démocratisation du Maghreb. Après une brève hésitation, les partenariats de longue date avec les dirigeants autocratiques de Tunis et du Caire ont été abandonnés au profit d'une politique de soutien à la démocratisation de la rive sud. Le non-engagement au sein de l'opération *Unified Protector* en 2011 a toutefois révélé de manière spectaculaire le cœur du « caractère allemand » depuis 1945 qui se caractérise par une culture de la retenue militaire. Cette non-participation à l'opération *Unified Protector* a inévitablement conduit à la remise en question de l'action de l'UE dans le cadre de sa PSDC. Cependant, le succès de la conférence de Berlin sur la Libye en 2020 illustre la manière dont l'Allemagne est passée d'une « retenue militaire » à un « engagement diplomatique » au service de valeurs partagées par l'Allemagne et par l'UE.

Ce changement de perception interroge la pertinence de l'argument de la sécurité d'Israël. Avec la fin de la Seconde Guerre mondiale, la sécurité d'Israël a longtemps été considérée comme l'intérêt décisif de la République fédérale dans la région MENA. Les débats actuels au Bundestag sur les missions en cours de la Bundeswehr en Méditerranée montrent que la sécurité d'Israël est désormais davantage reléguée au second plan. Si la sécurité d'Israël continue d'incarner une « raison d'État » pour l'Allemagne, cet argument est aujourd'hui éclipsé par d'autres intérêts tels que (1) la responsabilité de l'Allemagne envers la communauté internationale et donc le renforcement du multilatéralisme, (2) la lutte contre le terrorisme et le commerce illicite d'armes et d'êtres humains, (3) la liberté des routes commerciales, (4) la prévention de nouveaux flux de réfugiés vers l'Europe, (5) l'importance géopolitique globale de la Méditerranée et enfin (6) le soutien opérationnel aux missions de PSDC et la consolidation de l'action de l'UE.

Aujourd'hui comme par le passé, la politique méditerranéenne de l'Allemagne - comme presque tous les domaines de la politique étrangère allemande⁵⁸ - continue donc de s'inscrire dans un cadre européen multilatéral. Un éventuel changement de gouvernement après les élections du Bundestag en septembre 2021 ne devrait pas mettre un terme à cette tendance. À l'heure actuelle, le prochain chancelier allemand pourrait être Armin Laschet (CDU, ministre-président de Rhénanie-du-Nord-Westphalie) ou Annalena Baerbock (présidente de Bündnis 90/Die Grünen)⁵⁹. Ces deux candidats mettent l'accent sur l'intégration de l'UE. Armin Laschet appelle à une plus grande intégration entre les États membres de l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité. Selon lui, « l'Europe doit agir ensemble, la coopération structurée permanente (PESCO) et d'autres projets européens doivent être renforcés »⁶⁰. M. Laschet affirme en outre que la réalisation de l'objectif de l'OTAN de consacrer 2 % du PIB aux dépenses militaires n'est pas « une imposition américaine, mais bien notre intérêt »⁶¹. Les politologues ne s'attendent donc pas à un changement radical par rapport à la politique étrangère de Mme Merkel.

⁵⁸ Jünemann, Deutschland und die europäische Mittelmeerpolitik, *op. cit.*, p. 421.

⁵⁹ En raison de la faible cote de popularité actuelle du SPD dans les sondages, on suppose qu'Olaf Scholz (SPD, ministre fédéral des finances) ne pourra pas devenir chancelier.

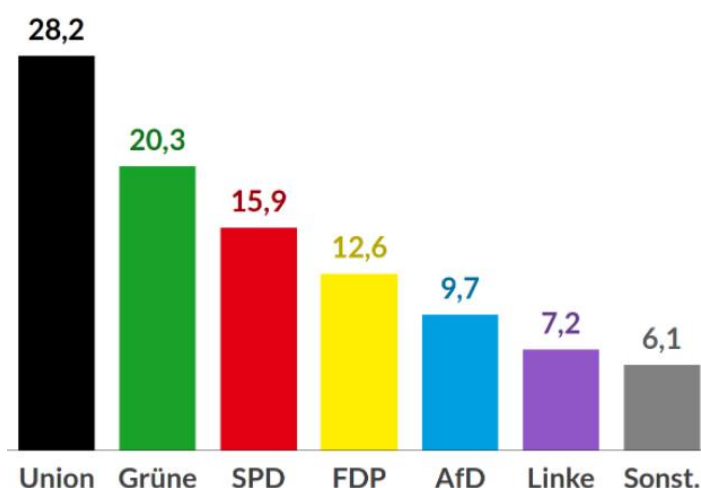
⁶⁰ Armin Laschet cité dans Andres Rinke, « Ich bin Realpolitiker », *Internationale Politik – Das Magazin für globales Denken*, 08.02.2021, URL : <https://internationalepolitik.de/de/ich-bin-realpolitiker> [consulté le 12.02.2021].

⁶¹ *Ibid.*

Cette continuité pourrait toutefois être mise en péril par l'arrivée d'un nouveau partenaire de coalition : Bündnis 90/Die Grünen, communément appelé « les Verts ».

À l'approche des élections fédérales de septembre 2021 et selon les derniers sondages (22.06.2021), les Verts pourraient enregistrer la plus forte croissance de tous les partis politiques en Allemagne : ils pourraient gagner près de 11,6 points de pourcentage depuis les dernières élections fédérales de 2017 et atteindre ainsi 20,3 % des voix⁶². En conséquence, les Verts pourraient se hisser au rang de premier ou deuxième parti le plus puissant sachant que la CDU/CSU détient actuellement 28,2 % des voix, suivie du SPD, parti social-démocrate au pouvoir, avec 15,9 % des voix, du FDP, parti libéral, avec 12,6 % des voix, de l'AfD, parti populiste de droite, avec 9,7 % des voix, et de DIE LINKE, parti de gauche, avec 7,2 % des voix.

Diagramme 11 : Sondage (22 juin 2021) sur les élections au Bundestag de septembre 2021



Source : Bundestagswahl 2021. Bundestagswahl 2021 : «Umfragen, Prognosen und Projektionen», 22.06.2021.

À l'heure actuelle, cinq options de coalition sont envisageables dans une probabilité décroissante : (1) CDU/CSU-SPD-Verts, (2) CDU/CSU-FDP-Verts, (3) CDU/CSU-SPD-FDP, (4) SPD-FDP-Verts, (5) CDU/CSU-Verts. Quatre de ces possibilités de coalition laissent présager que les Verts parviendraient à exercer effectivement le pouvoir⁶³. Alors que les Verts sont en passe de devenir à partir de septembre 2021 un parti de gouvernement et non plus un parti d'opposition, il est intéressant de se demander à quoi pourrait ressembler une politique étrangère et de sécurité « verte ». Erlanger affirme que :

Ce ne sont pas les Verts de la guerre froide, un parti radical consterné par l'impasse nucléaire entre l'Union soviétique et les États-Unis au sujet d'une Europe divisée. Les Verts sont désormais centristes, avides de pouvoir, avec une vision étonnamment légère des affaires internationales [...]. Si les Verts font une percée dans le pays le plus grand et le plus riche d'Europe, ce serait un tournant non seulement pour le parti mais aussi pour toute l'Europe [...]. Cela pourrait [...] annoncer un changement vers une politique étrangère plus affirmée en Allemagne, en particulier vis-à-vis de la Chine et de la Russie, car la politique mondiale devient une compétition entre les idéaux autoritaires et démocratiques⁶⁴.

Conformément à la présomption d'Erlanger selon laquelle une politique étrangère verte pourrait être plus affirmée, les Verts ont déclaré dans leur programme électoral (19.03.2021) qu'ils visaient une

⁶² Bundestagswahl 2021, « Bundestagswahl 2021: Umfragen, Prognosen und Projektionen », 25.04.2021, URL : <https://www.bundestagswahl-2021.de/umfragen/> [consulté le 25.04.2021].

⁶³ Bundestagswahl 2021, « Mögliche Koalitionen nach der Bundestagswahl 2021 », 25.04.2021, URL : <https://www.bundestagswahl-2021.de/koalitionen/> [consulté le 25.04.2021].

⁶⁴ Steven Erlanger, « Post-Merkel Germany May Be Shaded Green », *The New York Times*, 17.04.2021, URL : <https://www.nytimes.com/2021/04/17/world/europe/germany-green-party-merkel.html> [consulté le 19.04.2021].

« poussée en vue d'une transformation mondiale »⁶⁵. Entre autres, les Verts réclament (1) une politique étrangère climatique ambitieuse, durable et conforme aux droits de l'homme, (2) des mécanismes contraignants pour la protection des droits de l'homme, (3) une réforme du Conseil de sécurité de l'ONU, (4) une politique étrangère guidée par la responsabilité de l'ONU de préparer, protéger et reconstruire, (5) une représentation de 50 % des femmes dans les négociations internationales, (6) une politique européenne de voisinage active, (7) l'interdiction des exportations d'armes vers les zones de guerre et les régimes qui ne respectent pas les droits de l'homme, (8) un équipement de la Bundeswehr en personnel et en matériel adéquat à sa mission et à ses tâches et (9) la création d'une « Union européenne de sécurité » qui prévoit une « coopération accrue des forces armées et une mise en commun des capacités militaires »⁶⁶. Il convient de noter que sur un total de sept régions géographiques mentionnées par les Verts dans leur programme électoral, le voisinage européen et donc explicitement le sud de la Méditerranée sont spécifiquement mentionnés⁶⁷.

Comme nous l'avons vu lors des votes au Bundestag sur les missions FINUL (2020), EUNAVFOR MED IRINI (2021) et *Sea Guardian* (2021), les Verts ont été unanimes sur la prolongation de la FINUL et de *Sea Guardian*, mais se sont montrés en désaccord sur l'opération IRINI, avec 46 des 67 députés qui se sont abstenus lors du vote en avril 2021. Concernant la Méditerranée, les Verts aspirent toutefois à une « nouvelle politique méditerranéenne » qui « réalise conjointement les potentiels de développement de la région et (...) fait face aux énormes défis : le terrorisme, les régimes autoritaires, l'effondrement des États »⁶⁸. Ils déclarent en outre qu'ils « veulent faire de la Méditerranée une région plus dynamique dans le cadre de partenariats énergétiques ambitieux »⁶⁹.

Néanmoins, avec vraisemblablement la CDU/CSU et les Verts comme partis politiques au pouvoir et Laschet ou Baerbock comme chancelier, la poursuite de l'approche franco-allemande en matière de politique étrangère en Méditerranée semble probable. Concernant la coopération franco-allemande en Méditerranée orientale et notamment la gestion du conflit entre la Turquie et la Grèce, l'approche militaire de la France et l'approche diplomatique de l'Allemagne se sont en fin de compte complétées. Lors de la conférence de presse conjointe de la chancelière Angela Merkel et du président Emmanuel Macron le 20 août 2020, Mme Merkel a déclaré que :

« Il y a différentes façons d'agir. L'une d'elles est de faire savoir clairement que nous soutenons nos partenaires européens. (...), nous pouvons faire ce que la France a fait en envoyant un navire sur place et en promettant notre soutien. D'autre part, nous [les Allemands] avons travaillé pour remettre le dialogue entre la Turquie et la Grèce sur les rails. [...] Malgré toute la coopération [franco-allemande], nous avons aussi des caractères très différents [et] nos réactions sont [...] façonnées par nos caractéristiques respectives »⁷⁰.

Par « caractère allemand », Mme Merkel faisait avant tout référence à une tradition de 75 ans de retenue militaire. La CDU/CSU et les Verts ainsi que les autres partis politiques ont intégré ce caractère et mettent de fait l'accent sur la coopération au développement. Par conséquent, la politique étrangère allemande en Méditerranée semble susceptible de se poursuivre après la longue « ère Merkel ». Toutefois, si Baerbock parvenait à devenir chancelier, il est fort probable qu'une politique étrangère plus affirmée se mette en place. Elle se concentrerait (1) sur la mise en œuvre des droits de l'homme, (2) sur le développement de partenariats énergétiques ambitieux et (3) sur l'établissement d'une « nouvelle politique méditerranéenne ».

⁶⁵ Bündnis 90/Die Grünen, « Deutschland. Alles ist drin. Programmentwurf zur Bundestagswahl 2021 », 19.03.2021, p. 117, URL : https://cms.gruene.de/uploads/documents/2021_Wahlprogrammentwurf.pdf [consulté le 21.04.2021].

⁶⁶ *Ibid.*, p. 117-130.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 120-123.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 120.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Angela Merkel cité dans *ibid.*



FMES
Fondation Méditerranéenne
d'Études Stratégiques



INSTITUT FMES

Maison du Numérique et de l'Innovation
Place Georges Pompidou - F 83000 TOULON

TOUS DROITS RESERVES

