

Adam Balcer

Un fort potentiel mais un bilan modeste – le Triangle de Weimar dans la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE

Grâce au potentiel économique, démographique et militaire combiné de ses membres, le Triangle de Weimar pourrait en théorie jouer un rôle moteur dans la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE. Le développement de ce potentiel se heurte pourtant à de nombreuses difficultés. Outre leur grand écart de puissance, les trois pays présentent de sérieuses différences, tant au niveau de leur position institutionnelle au sein de l'UE, de leur perception des menaces sécuritaires, que de leurs évolutions politiques internes, ces dernières se répercutant sur leurs relations bilatérales. Ces différences pèsent en particulier sur les relations franco-polonaises et germano-polonaises.

La France, l'Allemagne et la Pologne définissent le Triangle de Weimar comme une plateforme d'élaboration de positions communes sur des questions importantes de la politique européenne, dont la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Or l'importance du Triangle a considérablement diminué ces dernières années. La coopération des trois pays en matière de politique étrangère n'a pas fait exception à la règle. Elle pâtit en effet de différences de potentiel et de position dans l'UE post-Brexit, de divergences dans la perception des menaces sécuritaires et d'évolutions internes entravant la coopération au sein du Triangle. Il suffirait pourtant que certaines conditions soient remplies pour que le Triangle joue un rôle plus important dans la future PESC. Le voisinage oriental de l'UE pourrait constituer notamment un théâtre privilégié d'engagement conjoint.

Des potentiels inégaux

L'un des facteurs fondamentaux qui complique la coopération dans le domaine de la politique étrangère est la différence considérable de potentiel entre les membres du Triangle de Weimar. Selon le Fonds monétaire international, le produit intérieur brut (PIB) de la Pologne ajusté en fonction du pouvoir d'achat sera plus de trois fois inférieur à celui de l'Allemagne en 2021, et son PIB nominal sera même sept fois inférieur. L'écart entre la Pologne d'un côté et l'Allemagne et la France de l'autre est particulièrement marquant quand on regarde leur engagement économique à l'étranger. Fin 2019, le stock d'investissements directs de la Pologne à l'étranger a atteint le niveau très modeste de 4% de son PIB. En comparaison, le stock d'investissements directs de la France à l'étranger dépassait 55% de son PIB et celui de l'Allemagne approchait les 45%. Pour les investissements directs uniquement en dehors de l'UE, cet « abîme » est encore plus important.

De plus, en 2020, l'aide publique au développement (APD) de la Pologne n'a pas dépassé 0,15% de son revenu national brut (RNB), alors que la France lui a affecté près de 0,55% du sien et l'Allemagne près de 0,75%. La contre-performance de la Pologne dans ces deux domaines est encore plus frappante si on la compare à certains pays d'Europe centrale. Par exemple, le stock d'investissements directs à l'étranger de la Hongrie est proportionnellement plus de cinq fois supérieur à celui de la Pologne, et son APD est presque deux fois plus importante.

La coopération au sein du Triangle en matière de politique économique étrangère est mise à l'épreuve par

Trente ans du Triangle de Weimar: une idée d'hier ou un concept pour demain?

N° 5, 9 juin 2021

l'intégration interne de la zone euro et par le Brexit, qui fait que l'UE et la zone euro coïncident désormais bien davantage. Ces évolutions ont rapproché la France et l'Allemagne, les deux plus grands États membres de la zone euro. La Pologne, elle, reste en dehors de cette zone, que sa société et son élite dirigeante rechignent à intégrer, du moins à moyen terme.

Détérioration des relations bilatérales

Les évolutions internes constituent la seconde difficulté à laquelle se heurte la coopération du Triangle de Weimar dans le cadre de la PESD. Le gouvernement Droit et Justice (PiS) se montre particulièrement sceptique à l'égard du Triangle, ce qui s'explique par le fait que le parti préfère coopérer avec le groupe de Visegrád et qu'il a une vision plutôt négative du leadership franco-allemand au sein de l'UE. En conséquence, au cours du premier mandat du PiS (2005-2007), les trois ministres des Affaires étrangères ne se sont même pas rencontrés une seule fois. Au cours de son second mandat (depuis 2015), ils ne se sont rencontrés que deux fois, en 2016 et 2020. En comparaison, entre 2008 et 2015, les ministres s'étaient réunis neuf fois dans le cadre du Triangle. Ces dernières années, le PiS a lancé une politique de réorganisation des institutions étatiques, et en particulier du système judiciaire. Les institutions de l'UE et la plupart des États membres, France et Allemagne comprises, ont présenté cette politique comme une menace pour l'État de droit qui sape également le système juridique de l'UE. De ce fait, les relations bilatérales germano-polonaises et surtout franco-polonaises se sont considérablement dégradées.

Des agendas européens divergents en matière de sécurité

En matière de politique de sécurité et de défense commune (PSDC), les positions de la Pologne, de l'Allemagne et de la France diffèrent radicalement.

Varsovie considère l'OTAN et la coopération bilatérale avec les États-Unis comme des facteurs essentiels de sécurité. De son côté, Paris défend l'idée d'une autonomie stratégique de l'UE, c'est-à-dire d'un renforcement qualitatif de la PSDC. Actuellement, la Pologne envisage ce scénario avec beaucoup de méfiance, car il pourrait mettre en cause l'OTAN et l'engagement des États-Unis en Europe. Le clivage entre la Pologne d'une part et, d'autre, la France et, dans une moindre mesure, l'Allemagne sur l'attitude à l'égard des États-Unis a révélé toute son acuité sous la présidence de Donald Trump. Pendant que le PiS établissait une relation très étroite avec Donald Trump, le président américain faisait preuve d'un scepticisme sans précédent envers l'UE.

L'Allemagne accorde infiniment moins d'importance au développement de sa « puissance dure » (hard power) que la Pologne et la France. Selon l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI), l'Allemagne n'a consacré que 1,3% de son PIB à la défense en 2019. Pendant ce temps, les dépenses militaires de la Pologne ont dépassé 2% de son PIB, l'objectif étant de les porter à au moins 2,5% d'ici 2030. Quant à la France, son budget de la défense approchait les 2% en 2019. Bien que les dépenses militaires de la France en chiffres absolus n'aient que légèrement dépassé celles de l'Allemagne, les capacités militaires des forces armées françaises sont nettement supérieures à celles de la Bundeswehr. Il est très révélateur que le Triangle n'ait servi qu'une seule fois, en 2013, de base à la création d'un groupe-tactique de l'UE. Entre-temps, en 2016 et 2019, la Pologne a participé aux groupes créés par les Quatre de Visegrád et le fera de nouveau au premier semestre 2023.

Par rapport à l'appréhension des menaces sécuritaires, la différence est énorme entre Varsovie et Berlin et surtout entre Varsovie et Paris. Pour la France, la principale menace vient du terrorisme islamiste et des conflits au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et au Sahel, et aussi du lien entre les groupes qui y sont actifs

Trente ans du Triangle de Weimar: une idée d'hier ou un concept pour demain?

N° 5, 9 juin 2021

et les radicaux présents sur son propre sol. Quant à la Pologne, elle considère que la menace la plus importante découle de la politique néo-impériale de la Russie dans la zone du Partenariat oriental. Mais c'est la politique à l'égard de la Russie qui, ces dernières années, a été source des tensions les plus graves au sein du Triangle et surtout, encore une fois, entre la Pologne et la France. Les tentatives de rapprochement du président Macron avec la Russie ont suscité une réaction particulièrement critique de la Pologne. En même temps, Varsovie est très déçue par l'étroite coopération énergétique de l'Allemagne avec la Russie sur le gazoduc Nord Stream 2 qui, selon la Pologne, porte gravement atteinte à la sécurité de l'Europe centrale et orientale, et notamment de l'Ukraine.

Le voisinage oriental, champ de coopération

Si les tensions provoquées par la politique à l'égard de la Russie s'apaisent, le voisinage oriental semble être la région la plus susceptible de devenir une sorte de « spécialité maison » du Triangle de Weimar dans la politique étrangère de l'UE. De fait, la coopération a atteint son apogée en février 2014 en Ukraine. À l'époque, au paroxysme de la « révolution de la dignité », les trois ministres des Affaires étrangères du Triangle se sont rendus à Kiev et ont servi de médiateurs entre l'opposition démocratique et le régime autoritaire du président Viktor Ianoukovitch. Toutefois, cette tentative de médiation a été rapidement éclipsée par la chute de M. Ianoukovitch et sa fuite en Russie. Par ailleurs, quelques mois plus tard, la France et l'Allemagne ont mis en place le format Normandie avec l'Ukraine et la Russie, qui visait à résoudre la guerre du Donbass. La Pologne n'y a pas été invitée, principalement en raison de l'opposition russe, mais aussi du peu d'ardeur de la France et de l'Allemagne sur la question.

Dans des conditions plus favorables, le voisinage oriental pourrait néanmoins retrouver une place essentielle dans l'agenda de la politique étrangère du

Triangle, étant donné qu'il s'agit de la seule région en dehors de l'UE où la Pologne a le statut de l'un des principaux acteurs. D'autre part, cette région occupe une place importante dans la politique étrangère de l'Allemagne et Berlin y exerce une influence considérable. Manifestement, le voisinage oriental de l'UE n'est pas une priorité absolue pour la France. Ces dernières années, elle lui a pourtant accordé une certaine importance dans son agenda politique et assurément, son poids dans la région n'est pas négligeable.

Conditions préalables d'un renforcement de l'engagement de Weimar

Il faut reconnaître que, jusqu'à présent, la coopération entre la Pologne, la France et l'Allemagne au sein de la PESC fait figure d'occasion manquée. Pour que cette situation change, il est essentiel que la France et l'Allemagne adoptent une politique de principe plus rigoureuse à l'égard de la Russie et sur la question de l'intégration de la Pologne dans la zone euro. D'autres facteurs sont également susceptibles de faciliter le rapprochement des positions au sein du Triangle : la nouvelle administration présidentielle américaine pro-européenne et libérale, la très probable mise en place en Allemagne d'une nouvelle coalition gouvernementale comprenant les Verts, parti le plus critique à l'égard de la politique du Kremlin, et enfin le regain d'autoritarisme et d'agressivité de la Russie. La Pologne deviendra également un partenaire beaucoup plus attrayant pour l'Allemagne et pour la France si elle accroît sensiblement son engagement économique dans le monde. Enfin et surtout, l'avenir du Triangle dépendra dans une large mesure de la disposition du gouvernement polonais à mettre un terme à sa politique intérieure illibérale qui, si elle se poursuit, contribuera à détériorer encore davantage les relations bilatérales avec l'Allemagne – a fortiori avec les Verts au pouvoir – et la France, mais aussi avec les États-Unis.

Série de publications

Trente ans du Triangle de Weimar: une idée d'hier ou un concept pour demain?

N° 5, 9 juin 2021

Auteur

Adam Balcer est directeur du programme au Collège d'études est-européennes de Wrocław.

La série

La série « 30 ans de Triangle de Weimar – une idée d'hier ou un concept pour demain ? » propose différents éclairages de ce format trilatéral en abordant son histoire et sa forme actuelle, et formule des idées quant au rôle qu'il pourrait jouer à l'avenir. Dans la première partie de cette série, le Triangle de Weimar sera analysé du point de vue français, allemand et polonais, tandis que la deuxième se concentrera sur ses effets et ses résultats dans les domaines de la collaboration internationale, de la coopération transfrontalière et des interactions au niveau culturel et de la société civile.

#SGWeimarTriangle30

Traduction

Aurélie Duthoo et François Mortier

Les articles de cette série ne reflètent que les opinions de leurs auteurs. Tous droits réservés. Toute reproduction ou utilisation similaire des travaux de la Fondation Genshagen, y compris sous forme d'extraits, nécessite son accord écrit préalable.

Publications précédentes

[N° 1: Jakub Wiśniewski: Retour aux fondamentaux – Un nouveau départ pour le triangle de Weimar](#)

[N° 2: Paul Maurice: Le Triangle de Weimar – un avenir géopolitique dans une perspective française](#)

[N° 3: Kai-Olaf Lang et Ronja Kempin: Le Triangle de Weimar vu d'Allemagne : pour un nouvel élan... mais sans placer la barre trop haut](#)

[N° 4: Ryszarda Formuszewicz: Le charme discret de la dissonance : le Triangle de Weimar vu de Pologne](#)

Editeur

Fondation Genshagen
Am Schloss 1
D-14974 Genshagen
www.stiftung-genshagen.de
institut@stiftung-genshagen.de

© Fondation Genshagen, 2021

Fondation Genshagen

La Fondation Genshagen est une fondation de droit civil reconnue d'utilité publique. Ses fondateurs sont le Land de Brandebourg ainsi que la République fédérale d'Allemagne représentée par la Déléguée du gouvernement fédéral à la culture et aux médias (BKM). Elle encourage le dialogue entre la France, l'Allemagne et la Pologne dans l'esprit du « Triangle de Weimar ». Son principal bailleur de fonds tiers est le Ministère fédéral des Affaires étrangères.

Vous souhaitez soutenir le travail de la Fondation Genshagen ?

Devenez membre de l'Association pour la promotion de la Fondation Genshagen (Förderverein Stiftung Genshagen e.V.) ou faites un don en faveur de l'un de nos projets.

Contact : foerderverein@stiftung-genshagen.de

Nos fondateurs :



Die Beauftragte der Bundesregierung
für Kultur und Medien



Auswärtiges Amt

Cette série d'articles est publiée avec l'aimable soutien de :