



SEPTEMBRE
2023



La fin d'une parenthèse heureuse Comment la guerre d'Ukraine contraint l'Allemagne à repenser son modèle

Comité d'études
des relations
franco-
allemandes
(Cerfa)

Éric-André MARTIN

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une fondation reconnue d'utilité publique par décret du 16 novembre 2022. Elle n'est soumise à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les activités de recherche et de publication du *Comité d'études des relations franco-allemandes* – [Cerfa](#) – bénéficient du soutien du Centre d'analyse de prévision et de stratégie du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.



Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 979-10-373-0753-8

© Tous droits réservés, Ifri, 2023

Couverture : Manifestation contre le TTIP et le CETA. En arrière-plan, le dôme du Reichstag allemand. Berlin, Allemagne, 10 octobre 2015

© Anandoart/Shutterstock

Comment citer cette publication :

Éric-André Martin, « La fin d'une parenthèse heureuse. Comment la guerre d'Ukraine contraint l'Allemagne à repenser son modèle », *Notes du Cerfa*, n° 175, Ifri, septembre 2023.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les *Notes du Cerfa* sont des textes concis à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des *Visions franco-allemandes*, les *Notes du Cerfa* sont accessibles sur le site de l'Ifri, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Le Cerfa

Le [Comité d'études des relations franco-allemandes \(Cerfa\)](#) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Il bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et l'*Auswärtiges Amt*. Le Cerfa a pour mission d'analyser l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Éric-André Martin est secrétaire général du Cerfa et, avec Marie Krpata et Jeanette Süß, chercheuses, ainsi que Hans Stark, conseiller pour les relations franco-allemandes, il est responsable des publications du Cerfa. Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

Auteur

Éric-André Martin est secrétaire général du Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) à l'Ifri. Il contribue aux travaux de recherche de l'Ifri en analysant les évolutions politiques en Allemagne, la relation franco-allemande, les débats européens dans les États membres et les grands débats de la politique extérieure de l'Union européenne.

Résumé

La période de paix, de prospérité économique et de stabilité politique qu'a connue l'Allemagne depuis la fin de la guerre froide se referme avec la guerre d'Ukraine. Le choc provoqué par ce conflit frappe particulièrement son économie, sur laquelle Berlin avait tout à la fois fondé sa puissance, son rayonnement international et assis son identité.

Le retour de la guerre en Europe laisse une Allemagne bouleversée dans ses repères, fragilisée dans sa prospérité, éprouvée dans sa confiance en l'avenir. La compétitivité du site de production allemand est remise en cause, et le pays est exposé à un risque de désindustrialisation et de stagnation économique. Dans quelle mesure la coalition au pouvoir saura-t-elle démontrer son adaptabilité, à l'image des réformes introduites par le chancelier Schröder au début des années 2000 ? À cet égard la définition d'un modèle d'économie décarbonée, à la fois compétitive sur le plan global et respectueuse des équilibres sociaux, sera un élément déterminant. Comment les principes de l'économie sociale de marché et de l'ordolibéralisme devront-ils être adaptés : l'État est-il appelé à s'affirmer en matière de politique industrielle et commerciale ? À travers les choix qui seront effectués en matière de mix énergétique, de modernisation de son économie et de politique sociale, l'Allemagne constitue un laboratoire pour l'Europe.

Même si les défis à relever sont considérables, l'Allemagne conserve des atouts importants à travers sa puissance financière, son potentiel d'innovation et sa base industrielle, mais aussi la force de ses institutions. Elle a déjà démontré, au début des années 2000, sa capacité à retourner à son avantage une situation difficile. S'agissant de sa sécurité, le travail de réassurance à l'égard des États-Unis et de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), de rattrapage capacitaire pour ses forces armées et de repositionnement des partenariats industriels qu'elle a entrepris depuis le début de la guerre d'Ukraine témoigne d'une résilience et d'un pragmatisme certains.

Quel sera l'impact du repositionnement du modèle industriel allemand sur la trajectoire de l'Europe ? La capacité de l'Allemagne à concilier ses objectifs traditionnels de stabilité financière avec l'expression d'une forme de solidarité européenne, afin de financer les transitions énergétiques et numériques ainsi que les besoins en matière de défense, constitue à cet égard un enjeu essentiel.

Abstract

The period of peace, economic prosperity, and political stability that Germany has experienced since the end of the Cold War ends with the Ukrainian war. The shock wave of this conflict particularly hit its economy and thereby undermines the foundations on which Germany had based its power, its international influence and established its identity.

The return of war on the European continent leaves Germany shattered in its certainties, weakened in its prosperity, and troubled in its confidence in the future. The competitiveness of the German production site is questioned, and the country is exposed to a risk of deindustrialization and economic stagnation. To what extent will the Scholz government be able to demonstrate its adaptability, like Chancellor Schröder did in the early 2000s, by shaping an ambitious reform agenda? The capacity to define a decarbonized economic model, globally competitive and respectful of social standards, will be a determining element. How should the principles of the social market economy and ordo-liberalism be adapted: will the German state get more assertive as regards industrial and commercial policy? Through the choices that will be made in terms of energy mix, modernization of its economy and social policy, Germany constitutes a laboratory for Europe.

Even if the challenges ahead are considerable, Germany retains significant assets, through its financial power, its innovation potential and its industrial base, but also the strength of its institutions. In the early 2000s, it already demonstrated its ability to turn a difficult situation to its advantage. Regarding its security, the work of reassurance towards the United States and NATO, of catching up on capabilities for its armed forces and of repositioning industrial partnerships, demonstrates an undeniable pragmatism.

What will be the impact of the repositioning of the German industrial model on the trajectory of Europe? Germany's ability to reconcile its traditional objectives of financial stability with the expression of a form of European solidarity, to finance energy and digital transitions as well as new defence needs, constitutes a key issue in this regard.

Sommaire

INTRODUCTION.....	7
UNE ALLEMAGNE BOULEVERSÉE DANS SES REPÈRES, FRAGILISÉE DANS SA PROSPÉRITÉ, ÉPROUVÉE DANS SA CONFIANCE EN L'AVENIR	8
Une remise en cause des fondements sur lesquels l'Allemagne a bâti son modèle après la guerre froide.....	8
Une situation économique fragilisée.....	10
Réconcilier confiance en l'avenir et valeurs communes.....	12
RESTAURER UN ENVIRONNEMENT STRATÉGIQUE FAVORABLE.....	14
La guerre d'Ukraine contraint l'Allemagne à reconsidérer ses relations avec son voisinage oriental	14
L'Allemagne prend conscience de la nécessité de restaurer une posture militaire lui permettant d'assurer la sécurité de son territoire et celui de ses alliés	16
LES CHANTIERS : UN MODÈLE ÉCONOMIQUE À REINVENTER, UNE PUISSANCE À REPOSITIONNER EN EUROPE ET UNE DIPLOMATIE À REDÉFINIR	18
Préserver la compétitivité du site de production allemand	18
L'espace de projection : l'Europe, mais quelle Europe ?	20
À l'international : un modèle de puissance moyenne en devenir ?	24
CONCLUSION	28

Introduction

La guerre d'Ukraine ouvre une période d'incertitude en Allemagne, symbolisée par le terme de « changement d'époque » utilisé par le chancelier Scholz¹. Ce conflit agit en effet comme un révélateur des limites du modèle allemand mis en place dans les années 1990, une période durant laquelle l'Allemagne réunifiée s'engageait avec confiance dans la mondialisation et la certitude d'être du bon côté de l'histoire. La comparaison avec cette période, qui est aussi un moment fondateur de l'Allemagne contemporaine, est éclairante à double titre.

D'une part, elle illustre la capacité de réaction de l'Allemagne qui, alors qu'elle était considérée comme « l'homme malade de l'Europe² » en raison de ses déficits et de sa faible croissance, était parvenue en un peu plus de dix ans à accomplir un véritable retournement de situation. Elle s'était imposée à partir de la décennie 2010 comme un modèle de réussite économique, un îlot de stabilité politique en Europe,³ et avait ainsi conforté son rayonnement international.

Mais la comparaison est également intéressante par ce qu'elle révèle a contrario : alors que la réunification allemande mais aussi le débat lancé par Francis Fukuyama sur la fin de l'histoire⁴ confortaient l'Allemagne dans ses convictions, le « changement d'époque », à l'inverse, percute ses certitudes. Le conflit ukrainien marque le retour de la guerre en Europe, la remise en cause des frontières et la constitution de zones d'influence selon une nouvelle ligne d'affrontement dominée par une vision géopolitique et ethno-nationaliste.

Dans le contexte de la guerre d'Ukraine, l'Allemagne sera-t-elle capable de relever le défi comme elle a su le faire il y a une vingtaine d'années ? Sera-t-elle amenée à œuvrer au renforcement de l'intégration européenne dans une Europe élargie ou bien sortira-t-elle, au contraire, fragilisée économiquement et politiquement de cette crise, ce qui pourrait l'inciter à se replier sur elle-même pour redéfinir son modèle, avec en filigrane le spectre d'un retour de la « question allemande » au centre de l'Europe ? La question du point d'arrivée d'une *Allemagne en surfusion*⁵, déjà soulevée avant la guerre, reste ouverte alors même que les termes de l'équation sont devenus plus complexes.

1. Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27 Februar 2022 [Déclaration gouvernementale du chancelier Olaf Scholz le 27 février 2022].

2. « The Sick Man of the Euro », *The Economist*, 3 juin 1999.

3. T. Bagger, « The German Moment in a fragile world », *The Washington Quarterly*, vol. 37, n° 4, 2015.

4. F. Fukuyama, « The End of History? », *The National Interest*, n° 16, 1989.

5. G. H. Soutou, « L'Allemagne en surfusion », *Commentaire*, n° 169, 2020.

Une Allemagne bouleversée dans ses repères, fragilisée dans sa prospérité, éprouvée dans sa confiance en l'avenir

Une remise en cause des fondements sur lesquels l'Allemagne a bâti son modèle après la guerre froide

L'Allemagne, avec son modèle économique extraverti et mercantiliste, a été le grand bénéficiaire de la mondialisation. Le choc que constitue la guerre d'Ukraine est d'autant plus fortement ressenti dans la société allemande, qu'à travers l'économie, il sape les bases sur lesquelles Berlin a tout à la fois fondé sa puissance, son rayonnement international et assis son identité.

Résolument pacifiste après deux guerres mondiales, l'Allemagne avait troqué la puissance par les armes au profit d'une puissance fondée sur le commerce et la solidité de sa monnaie. Elle s'était investie dans le développement d'un ordre international basé sur des règles, dans lequel son *soft power* avait acquis un poids considérable⁶. En dépit des pressions exercées par ses partenaires pour l'amener à renforcer ses capacités militaires, l'Allemagne restait convaincue que sa position en Europe et dans le monde dépendait avant tout de sa puissance économique et de sa capacité à la préserver.

Cette conviction reposait essentiellement sur l'idée de convergence, permise grâce aux vertus transformationnelles du commerce. Les interdépendances générées par ces échanges seraient des facteurs de stabilité, de transparence et finalement des vecteurs de changement systémique qui conduiraient à une libéralisation progressive des sociétés et des économies⁷. Seule une société libre et ouverte était en mesure de fournir les conditions nécessaires à l'innovation et au succès économique. D'une certaine façon, la réunification de l'Allemagne et l'unification du continent européen constituaient un modèle d'avenir pour toutes les autres régions du monde. La Russie, malgré son histoire singulière et ses à-coups, finirait par converger. La Chine n'aurait quant à elle d'autre choix que de se libéraliser

6. « À Multilateralism for the People », *Federal government white paper*, mai 2021.

7. E. Haber, « How Putin's War in Ukraine has Moved Germany into a New Era », *Washington Post*, 5 décembre 2022.

progressivement, pour poursuivre sa modernisation économique. L'avenir était donc à l'accélération de la convergence entre les systèmes, grâce à l'intensification des échanges entre les économies et les sociétés, l'aide au développement, la résolution des conflits par la négociation. La puissance militaire était vouée à s'effacer au profit de modes de régulation fondés sur des bases juridiques ou économiques.

Comme une ironie de l'histoire, les élections fédérales de 2021 marquent l'arrivée au pouvoir d'une génération qui a grandi dans le monde de l'après-guerre froide, et pour qui l'ordre international tend à marginaliser la force militaire au profit des relations économiques et de la régulation par le droit⁸.

Ces certitudes ont été balayées. La guerre d'Ukraine agit comme le révélateur des forces centrifuges qui conduisent à un recul de la mondialisation et au retour des rapports de force, ce que l'Allemagne a longtemps refusé de percevoir :

« Trente ans après la réunification, l'interprétation particulièrement complaisante des événements de 1989 par les Allemands devenait un blocage cognitif obstiné les empêchant de percevoir et de s'adapter à une autre période beaucoup plus sombre de changement dans les relations internationales et l'ordre de sécurité mondial⁹ ».

Non seulement la convergence entre les partenaires ne s'est pas produite, mais la trajectoire autoritaire de la Russie, comme celle de la Chine, s'est renforcée. De surcroît, Berlin est désormais contraint de considérer ses relations commerciales et d'investissement vis-à-vis de la Russie et de la Chine à l'aune de leurs implications géoéconomiques. Ce qui était présenté initialement comme une « interdépendance » entre Berlin et ses partenaires économiques, à travers laquelle chaque partie trouverait son avantage, devient en réalité une « dépendance », un jeu à somme négative. L'intensification des échanges a créé des goulets d'étranglement pour l'accès à des matières premières (gaz naturel, pétrole, terres rares) ou à des marchés de débouchés (marché automobile chinois), qui constituent aujourd'hui des points de vulnérabilité économique en raison des dépendances asymétriques qui se sont créées. L'exemple de la dépendance au gaz russe étant sans doute le plus emblématique, dès lors que la Russie a décidé de réduire puis de stopper ses livraisons de gaz au cours de l'année 2022. Par ailleurs, à mesure que les constructeurs chinois de voitures électriques tels que BYD et NIO dépassent leurs rivaux allemands, le discours « gagnant-gagnant » qui a légitimé la coopération économique

8. U. Franke, « Germany isn't Turning its Back on NATO. It Only Looks that Way », *The Washington Post*, 31 janvier 2022.

9. C. Stelzenmüller, « The Return of the Enemy: Putin's War on Ukraine and a Cognitive Blockage in Western Security Policy », Brookings, août 2023.

entre l'Allemagne et la Chine s'est sérieusement érodé¹⁰. Les constructeurs chinois sont en effet devenus les premiers exportateurs mondiaux au premier trimestre 2023, après avoir supplanté l'Allemagne puis le Japon¹¹. En parallèle, les constructeurs automobiles allemands n'arrivent pas à s'imposer sur le marché chinois des voitures électriques : 2,4 % de parts de marché pour Volkswagen en 2022, alors que BMW, Mercedes et Audi restaient tous sous la barre des 1 %¹².

Sur le plan global, la pandémie et la guerre commerciale sino-américaine ont amené une nouvelle vague de politiques commerciales restrictives, qui menacent d'accroître la fragmentation économique¹³. À travers la compétition mercantiliste pour l'accès à la technologie qui s'est engagée entre les États-Unis et la Chine et la recomposition des chaînes de valeur autour des principes de diversification et de réduction des risques, l'Allemagne est confrontée à une mondialisation en recul^{14'15}.

Dès lors, la puissance de son économie d'exportation, qui a fait le succès de son modèle pendant plus de vingt ans, devient son talon d'Achille. Les trois principaux piliers du modèle économique allemand sont en effet remis en cause : une énergie bon marché, essentiellement du gaz naturel russe, dont l'acheminement reposait sur la stabilité de la Russie comme fournisseur d'énergie, une fiabilité qui ne s'était jamais démentie, même pendant la guerre froide ; un commerce international fondé sur la qualité des produits allemands, générateur d'excédents importants avec le reste du monde, qui garantissait la prospérité du pays ; une demande intérieure contrainte grâce à des salaires faibles, particulièrement dans le secteur des services.

Une situation économique fragilisée

La situation économique du pays s'est sensiblement dégradée depuis l'épidémie de Covid-19, phénomène qui s'est amplifié depuis la guerre d'Ukraine. L'Allemagne a enregistré une deuxième baisse consécutive de son produit intérieur brut (PIB) au premier trimestre 2023 et est entrée officiellement en récession. Selon une prévision¹⁶ du Handelsblatt Research Institute (HRI), la production économique allemande équivaldra à la fin de 2024 à celle que le pays avait atteint fin 2019. Ce qui signifie cinq années de

10. N. Barkin, « Germany Has a New Consensus on China », *Foreign Policy*, 21 juillet 2023.

11. A. Mirlicourtois, « Inquiétudes en zone euro : une croissance en berne, un modèle économique déstabilisé », *Xerfi*, 31 août 2023.

12. F. Hubik et R. Tyborski, « Deutsche Hersteller verkaufen wenig Elektroautos in China », *Handelsblatt*, 27 février 2023.

13. K. M. Rockwell, « The Return to Trade Protectionism », Hinrich Foundation, mai 2023.

14. S. Paterson, « What Went Wrong with Globalization? », Hinrich Foundation, mai 2022.

15. R. G. Rajan, « The Gospel of Deglobalization », *Foreign Affairs*, 2023.

16. « Fünf Jahre Stagnation: Deutschlands Wachstumsschwäche und die Folgen », *Handelsblatt*, 23 juin 2023, disponible sur : www.handelsblatt.com.

quasi-stagnation économique. Compte tenu de la situation démographique du pays, conséquence d'une dégradation constante de la fécondité, le président du HRI Bert Rürup prévoit un alourdissement des prélèvements de cotisation sociale en 2024, qui atteindra, pour les couples sans enfants, le précédent record de 2003, à un niveau de 42 %.

De surcroît, l'objectif d'une décarbonation complète de l'économie allemande pour 2045, combiné avec les conséquences de la « démondialisation », en termes de réduction des dépendances commerciales et technologiques, de restructuration des chaînes de valeur, devrait affecter l'économie allemande de manière plus importante que les autres économies de la zone euro¹⁷. Ce qui, dans le contexte de performances dégradées, relance le débat sur le risque de désindustrialisation accélérée¹⁸, conséquence de la perte de compétitivité du site de production allemand¹⁹.

Berlin est contraint d'adopter des mesures volontaristes pour préserver sa prospérité et contenir le mécontentement social, face au ralentissement de la croissance, la progression de l'inflation et ses conséquences sur le niveau de vie des ménages et la compétitivité des entreprises. À cet effet, le gouvernement a annoncé à la fin septembre 2022 un plan d'aide de 200 milliards d'euros échelonné sur trois ans²⁰. Ce plan est destiné à financer le plafonnement du prix du gaz et de l'électricité, et ainsi protéger le pouvoir d'achat des ménages et l'activité des entreprises les plus énergivores. Ce nouveau plan porte à près de 8 % du PIB l'effort consenti par les autorités allemandes pour soutenir les entreprises et les ménages²¹.

Dans ce contexte tendu, la priorité de Berlin va à la défense du site de production allemand, le *Standort Deutschland*, dont la compétitivité est remise en cause²². Dans les négociations européennes, l'Allemagne défend ouvertement ses intérêts en construisant des coalitions de circonstance. La coopération franco-allemande a perdu sa force de proposition et sa capacité d'entraînement, les deux pays se retrouvant souvent les leaders de coalitions défendant des intérêts opposés : la place de l'énergie nucléaire, la fin du moteur thermique, la réforme du marché de l'électricité²³, etc...

17. D. Schumacher, « Is Germany Again the Sick Man of Europe? », *Special Report*, Natixis Research, 14 juin 2023.

18. M. Grieve, J. Hildebrand et T. Sigmund, « Christian Lindner im Interview: wir können schnell in der zweiten Liga landen », *Handelsblatt*, 4 juillet 2023.

19. P. Nilsson, « Germany's Chemical Groups Look Outside Europe to Build New Plants », *Financial Times*, 10 juillet 2023.

20. S. Parthie, « Le plan de soutien du gouvernement allemand aux ménages et aux entreprises : comment compenser le double choc énergétique et économique ? », *Notes du Cerfa*, n° 173, Ifri, décembre 2022.

21. X. Prévivis, juin 2023.

22. P. Commun, « La puissance industrielle de l'Allemagne en danger. Le double choc de la transition énergétique et du risque géopolitique », *Notes du Cerfa*, n° 170, juillet 2022.

23. É.-A. Martin, « La relation franco-allemande au défi du "changement d'époque" », *Diplomatie*, n° 120, mars-avril 2023.

Compte tenu de sa centralité, Berlin détient la clé de tous les débats importants et donne l'impression de conduire un jeu non coopératif, provoquant des commentaires acerbes dans la presse européenne qui dénonce l'égoïsme allemand²⁴.

Réconcilier confiance en l'avenir et valeurs communes

La situation économique difficile et les incertitudes géopolitiques auxquelles est confrontée l'Allemagne confèrent une nouvelle dimension au débat politique national, comme en atteste la montée du parti d'extrême droite *Alternative für Deutschland* (AfD), un parti protestataire qui, pour la première fois dans l'histoire de la République fédérale, obtient en juin 2023 de meilleurs scores dans les sondages que le parti du chancelier au pouvoir²⁵. Comme le souligne Herfried Münkler²⁶, le thème du progrès a occupé une place centrale dans le narratif des partis populaires allemands, les sociaux-démocrates et les chrétiens-démocrates. La perte de confiance, résultant de leur incapacité à convaincre les électeurs de leur aptitude à maîtriser les évolutions en cours et de leur assurer un avenir meilleur, explique l'érosion continue de leur position. Lors des élections législatives de 2021, ils recueillaient moins de la moitié des suffrages exprimés (49,8 %), contre 70 % en 2005, alors que le nombre de partis représentés au Bundestag passe à six. Par ailleurs, les querelles intestines au sein de la coalition feu tricolore ont brouillé l'image du gouvernement au pouvoir sur fond de guerre en Ukraine et de débat sur la désindustrialisation du pays²⁷.

Pour autant, l'Allemagne aurait tort de se considérer comme un pays immunisé contre le risque populiste, au regard de la progression de l'AfD dans le paysage politique, même si des « amortisseurs » issus de son histoire contribuent à en freiner la progression. D'une part, la forte réminiscence dans l'inconscient collectif allemand des causes de l'échec de la république de Weimar, notamment le ralliement des classes moyennes et de la bourgeoisie à l'extrême droite, conçu comme une réponse au déclin du pays, contribuerait à expliquer la progression plus lente de l'extrême droite en Allemagne²⁸. Un autre élément stabilisant est la force du consensus allemand sur l'Europe²⁹. À cet égard, le positionnement des chrétiens-démocrates vis-à-vis de l'AfD constitue un marqueur essentiel. Ses dirigeants pourraient être tentés de collaborer avec l'AfD si ce parti

24. P. Lann, « Voitures thermiques, marché de l'électricité... Une fois de plus, l'Allemagne fait passer ses intérêts avant tout », *Marianne*, 7 mars 2023, disponible sur : www.marianne.net.

25. K-R. Korte, « AfD in Brief », *American-German-Institute*, 27 juillet, 2023.

26. H. Münkler et M. Münkler, *Abschied vom Abstieg*, Hambourg, Rowohlt, 2019.

27. M. Fratzscher, « Schreckengespenst Deindustrialisierung », *Handelsblatt*, 10 janvier 2023.

28. *Ibid.*

29. A. Dirakis, « Les ressorts du consensus allemand sur l'Europe », *Le Débat*, n° 197, novembre-décembre 2017.

s'implantait durablement au niveau local. Les déclarations contradictoires de Friedrich Merz sur cette question illustrent l'embarras des chrétiens-démocrates. Après le précédent de la Thuringe en 2020³⁰, la rupture de cette digue légitimerait un parti dont certains responsables ont adopté une vision révisionniste de l'histoire allemande et fortement eurosceptique.

La question de savoir si l'Allemagne restera épargnée par une poussée populiste à la faveur d'élections importantes est désormais posée, avec les conséquences que cela pourrait avoir sur la trajectoire du pays et le projet européen. Dans quelle mesure les partis de gouvernement sauront-ils démontrer leur adaptabilité, à l'image des réformes introduites par le chancelier Schroeder au début des années 2000 ? À cet égard, la définition d'un modèle d'économie décarbonée, à la fois compétitive sur le plan global et respectueuse des équilibres sociaux, sera un élément déterminant. Comment les principes de l'économie sociale de marché et de l'ordo libéralisme devront-ils être adaptés ? L'État est-il appelé à s'affirmer en matière de politique industrielle ? Avec les choix qui seront effectués en matière de mix énergétique, de modernisation de son économie et de politique sociale, l'Allemagne constitue un laboratoire pour l'Europe.

30. L'élection du libéral Kemmerich avec les voix de la CDU et de l'AfD à la tête du Land avait déclenché un tollé au niveau national, et entraîné la démission d'Annegret Kramp-Karrenbauer de la présidence de la CDU.

Restaurer un environnement stratégique favorable

La guerre d'Ukraine contraint l'Allemagne à reconsidérer ses relations avec son voisinage oriental

Ce voisinage oriental comprend les pays d'Europe centrale déjà membres de l'Union européenne (UE) ou de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), mais aussi la Russie.

En annexant la Crimée, la Russie a invalidé le projet d'architecture européenne de sécurité telle qu'inscrite dans la Charte de Paris de 1990. L'Allemagne, qui avait cru pouvoir intégrer la Russie dans un système de sécurité coopératif, voyait Moscou définir sa trajectoire non plus en termes de coopération avec l'Occident mais en opposition ouverte à celui-ci. À l'occasion de la guerre en Géorgie en 2008 ou encore durant le conflit au Donbass et l'annexion de la Crimée en 2014, les responsables allemands ont joué l'apaisement et cherché à contenir ces crises³¹, en évitant de compromettre la coopération économiquement avantageuse avec Moscou à travers l'approvisionnement en gaz naturel. La contradiction croissante entre l'objectif revendiqué par l'Allemagne de la « transformation par le commerce » et la réalité politique russe, de plus en plus autocratique sur le plan intérieur et agressive sur le plan extérieur, a été ignorée³². Peu de conséquences ont été tirées à partir de 2014, que ce soit pour diversifier les approvisionnements énergétiques, réinvestir dans l'outil de défense ou encore entraver les tentatives d'ingérence ainsi que les activités clandestines menées par la Russie sur le territoire allemand^{33 34}.

En Europe centrale, l'euphorie qui a suivi la chute de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) est progressivement retombée. Les élites politiques dans certains de ces pays, notamment en Hongrie et en Pologne, ont pris des distances avec le modèle des sociétés libérales

31. T. Enders, « Für eine realistische deutsche Russlandpolitik », *Neue Zürcher Zeitung*, 25 janvier 2022.

32. G. Gressel, « Dead-End Pragmatism: Germany's Russia Strategy after Merkel », Conseil européen pour les relations internationales, 9 février 2021.

33. B. Benoit, « Berlin Detains German Intelligence Official, Suspected of Spying for Russia », *The Wall Street Journal*, 2 janvier 2023 ; S. Stöber, « Tiergartenmord-Prozess: Hinrichtung mit politischem Motiv? », *Tagesschau*, 15 décembre 2021.

34. J. Mankoff, « Russia in the Era of Great Power Competition », *The Washington Quarterly*, vol. 44, n° 3, 2021.

d'Europe occidentale et ont valorisé l'État-nation ainsi que le sentiment national comme un élément central de leur identité. La dégradation de la relation avec la Russie puis la guerre d'Ukraine ont entraîné un affaiblissement de l'influence allemande dans la partie orientale de l'UE et de l'OTAN. Berlin a été accusé d'avoir sous-estimé la réalité de la menace russe et d'avoir fait preuve de complaisance à l'égard de Moscou.

La guerre d'Ukraine contribue à renforcer la situation géostratégique de la Pologne, pays frontalier de l'Ukraine dont le rôle est devenu essentiel pour les alliés à travers le soutien indéfectible de Varsovie à Kiev, mais aussi en tant que base arrière pour les livraisons d'armes à l'Ukraine et pour l'accueil des réfugiés. Par-delà l'enjeu immédiat que constitue le soutien à l'Ukraine, cette guerre contribue à rebattre les cartes en Europe. Dans ce contexte, le gouvernement national conservateur polonais cherche à positionner son pays comme une puissance militaire majeure à la frontière orientale de l'OTAN, et comme un partenaire prioritaire des États-Unis. En témoignent l'augmentation des dépenses de défense à hauteur de 4 % du PIB et le stationnement d'environ 10 000 soldats américains sur le territoire polonais. La guerre d'Ukraine conduit les autorités polonaises à réaffirmer leur volonté de pérenniser la présence militaire américaine, mais aussi de participer au partage nucléaire de l'OTAN en accueillant des armes nucléaires sur leur territoire³⁵.

Parallèlement au renforcement de sa posture politico-militaire, Varsovie déploie une activité diplomatique importante et dénonce l'influence excessive de Paris et de Berlin sur la politique européenne. Elle insiste sur la nécessité d'être vigilant dans les projets de réforme des institutions européennes, notamment sur la défense du principe de l'unanimité, projet qui ne ferait, selon les autorités polonaises, que renforcer la domination franco-allemande³⁶. C'est dans ce contexte que les autorités polonaises ont déposé auprès du gouvernement allemand une demande formelle de réparations qui s'élève à 1 300 milliards d'euros, pour les dommages subis par la Pologne durant l'occupation allemande³⁷. Par ailleurs, Varsovie s'est posé comme le leader de la contestation des objectifs de décarbonation de l'UE en excipant du coût économique et social de ces mesures, en particulier pour les catégories de population les plus modestes.

Cette démarche reste marquée par certaines limites, qui laissent des marges de manœuvre à Berlin. Même si ces efforts contribueront à augmenter le poids de la Pologne au sein de l'OTAN, le budget militaire polonais ne représente en 2022 qu'un tiers des dépenses de défense

35. G. Gnauck, « Warschau will US-Atomwaffen in Polen », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7 juillet 2023.

36. M. Morawiecki, « La guerre en Ukraine a aussi révélé la vérité sur l'Europe », *Le Monde*, 16 août 2022.

37. R. Minder et B. Erling, « Poland Launches its 1.3 Tn Euros Claim for Wartime Reparations from Germany », *Financial Times*, 3 octobre 2022.

allemandes³⁸. Le conflit en Ukraine n'a pas eu pour effet de démultiplier la capacité de la Pologne à former des coalitions, comme en témoigne la prise de distance avec la Hongrie – en raison de divergences sérieuses sur la relation avec la Russie – et l'affaiblissement du groupe de Visegrad qui en résulte.

L'Allemagne doit assurer la sécurité de son territoire et celui de ses alliés

À l'instar d'Helmut Kohl, qui se félicitait de voir que son pays n'était entouré que par des amis, l'Allemagne avait fini par se convaincre que cette situation exceptionnelle dans son histoire allait devenir la norme et qu'elle ne serait plus exposée à des menaces majeures dirigées contre son territoire. Une conviction qui la singularisait par rapport à ses partenaires européens, comme la France, le Royaume-Uni ou la Pologne.

La guerre d'Ukraine et les risques d'escalade qu'elle comporte, fait prendre brutalement conscience à l'Allemagne de la vulnérabilité de son territoire et de celui de ses alliés, mais aussi des conséquences qu'emporte le désinvestissement massif qu'elle a laissé s'accumuler dans le secteur de la défense³⁹.

Pour assurer sa sécurité, Berlin est amené à prendre des décisions fondamentales, trop longtemps différées, qui s'articulent autour de trois axes : réassurance à l'égard des États-Unis et de l'OTAN, rattrapage en matière capacitaire et repositionnement de ses partenariats industriels.

- Réassurance : l'Alliance atlantique apparaît plus que jamais comme une assurance-vie. En annonçant l'achat de F35 dans son discours sur le changement d'époque, le chancelier Scholz met fin aux doutes sur la volonté de Berlin de participer au partage nucléaire.
- Rattrapage : l'Allemagne met un terme à la période de passer clandestin en matière de défense, une attitude qui la met face à une contradiction, entre l'ambition de rester une puissance souveraine et influente en Europe et le fait de disposer de capacités militaires réduites, qui ont subi une véritable attrition depuis la fin de la guerre froide. Dans les années 1980, la Bundeswehr était la première armée conventionnelle européenne. En 1989, elle alignait 36 brigades évoluant au sein de 12 divisions⁴⁰, auxquelles

38. R. Nikel, « Polen: Europas neue Militärmacht », *Der Pragmaticus*, 12 juin 2023, disponible sur : www.derpragmaticus.com.

39. J. Rathke, « Putin Accidentally Started a Revolution in Germany », *Foreign Policy*, 27 février 2022.

40. « The Bundeswehr in the Cold War », Document d'information de la Bundeswehr, disponible sur : www.bundeswehr.de.

s'ajoutaient des forces territoriales. Par comparaison, les effectifs de la Bundeswehr représentent aujourd'hui environ 25 % de ceux qu'elle alignait à la fin de la guerre froide⁴¹.

Depuis le début de la guerre en Ukraine, l'Allemagne a pris conscience que l'Europe entrait dans une période d'instabilité géopolitique et qu'en raison de sa taille, sa position géographique et son poids économique, Berlin devait contribuer de façon plus importante à la sécurité de l'Europe. Dans son discours sur le changement d'époque, le chancelier Scholz a ainsi déclaré que l'Allemagne était prête à assumer la responsabilité principale de la sécurité en Europe et qu'à cet effet la Bundeswehr devait devenir l'armée la mieux équipée d'Europe. La Bundeswehr doit désormais se concentrer sur l'objectif d'assurer la sécurité du territoire allemand et de celui des alliés de l'OTAN. Il faut pour cela développer une posture conventionnelle robuste, en étant capable de conduire des engagements de haute intensité sur le territoire centre européen. La question porte donc sur la capacité à conduire une véritable réforme, qui s'inscrive dans la durée et permette à la Bundeswehr de couvrir l'éventail de ses nouvelles missions.

Une trajectoire capacitaire, conforme au modèle de force de l'Alliance, a été définie à l'horizon 2032. L'armée de terre allemande doit aligner à cette date trois divisions blindées complètement équipées, chacune capable de commander jusqu'à cinq brigades blindées, incluant des unités fournies par des pays alliés. L'Allemagne fournira pour sa part 8 brigades et les moyens organiques correspondant (commandement, logistique, appuis, renseignement), soit une force d'environ 50 000 combattants. Un calendrier de montée en puissance très ambitieux prévoit d'aligner une première division complète pour 2025 et une brigade supplémentaire pour 2026⁴².

- Repositionnement des partenariats industriels de défense : pour réduire sa vulnérabilité en matière de défense antiaérienne, Berlin lance en urgence le projet baptisé Sky Shield Initiative, faisant appel à des technologies américaines et israéliennes⁴³. Ce qui nourrit des doutes chez ses partenaires européens, et notamment en France, sur sa volonté de soutenir la base industrielle et technologique de défense européenne.

41. É.-A. Martin, « La modernisation de la Bundeswehr : un retour aux fondamentaux ? » *Notes du Cerfa*, n° 171, Ifri, octobre 2022.

42. *Ibid.*

43. S. Arnold et T. Arnold, « Germany's Fragile Leadership Role in European Air Defence », *SWP Comment*, n° 6, Stiftung Wissenschaft und Politik, février 2023.

Les chantiers : un modèle économique à réinventer, une puissance à repositionner en Europe et une diplomatie à redéfinir

Préserver la compétitivité du site de production allemand

La flambée des prix de l'énergie constitue un frein à la production et un problème de compétitivité globale de l'industrie. Cela affecte très durement les secteurs à forte intensité énergétique, tels que la chimie, la métallurgie ou encore la verrerie, qui représentent près du quart des emplois industriels. Un sujet essentiel au regard de la place de l'industrie manufacturière allemande, qui assure 24 % du PIB et 19 % des emplois directs⁴⁴.

Un débat s'est engagé sur le risque de désindustrialisation du pays au regard de l'attractivité du marché chinois et du marché américain. Selon une étude de la chambre allemande de commerce et d'industrie, le tiers des entreprises allemandes (32 %) privilégient les projets d'investissement à l'étranger par rapport au territoire national, un chiffre qui a doublé en un an⁴⁵. Ces chiffres font écho aux annonces de grands groupes, comme BASF, de réduire leur production industrielle en Europe, au profit d'autres marchés⁴⁶.

La concurrence s'est accentuée pour le site de production européen par rapport au marché américain et chinois. Ce dernier reste incontournable pour de grands groupes allemands dans l'automobile, où se vendent 55 % des voitures électriques, la chimie et l'électronique, qui y réalisent une part importante de leur chiffre d'affaires (37 % pour Volkswagen, 32 % pour Daimler et BMW, 15 % pour BASF et Siemens⁴⁷). Dans le même temps, le marché américain est devenu attractif en raison du faible coût de l'énergie,

44. G. Chazan et P. Nillson, « Germany Confronts a Broken Business Model », *Financial Times*, 6 décembre 2022.

45. G. Chazan, « Germany Accused of Ignoring Emergency by Rejecting Energy Subsidies for Industry », *Financial Times*, 30 août 2023.

46. B. Masters, « The Energy Crisis Gives the US a Chance to Woo Big European Companies », *Financial Times*, 2 novembre 2022.

47. M. Murphy, A. Höppner et S. Iwersen, « Siemens will China Geschäft massiv ausbauen und riskiert neue Abhängigkeit », *Handelsblatt*, 27 octobre 2022.

des incitations financières et de la souplesse réglementaire. *L'Inflation Reduction Act* est un signal fort de l'accélération de la transition américaine vers un marché décarboné et une préférence donnée à la production « Made in America »⁴⁸.

Au-delà de l'inflation, la dégradation de la situation économique révèle aussi un problème plus profond, de nature structurelle, lié la faible préparation de l'avenir par l'Allemagne. À cet égard, elle amplifie les effets de trois choix pénalisants pour le pays, régulièrement pointés dans des études économiques plus anciennes⁴⁹ : une forte spécialisation dans des industries en déclin ou en mutation (biens intermédiaires, biens d'équipement industriels, automobile) ; la dégradation de la compétitivité-coût, qui entraîne des pertes de parts de marché et ramène l'Allemagne à la situation du début des années 2000 ; l'investissement de l'excès d'épargne de l'Allemagne dans le reste du monde et pas dans la zone euro, ce qui affaiblit la croissance économique de la zone euro, bien qu'elle constitue le marché essentiel de l'Allemagne.

Une réflexion nécessaire sur les paramètres d'un nouveau modèle industriel

L'Europe, et pas seulement l'Allemagne, s'est très mal préparée à la double transition, énergétique et numérique dans laquelle elle s'est engagée, et dont le succès déterminera largement la compétitivité de son économie à l'avenir⁵⁰. Pour y parvenir, un certain nombre de conditions sont à remplir, qui constituent autant de défis à relever⁵¹.

S'agissant du volet énergétique, il est essentiel de sécuriser une production énergétique décarbonée, qui réponde aux besoins du pays, à des niveaux de prix compétitifs. Pour cela, il est indispensable de disposer des technologies nécessaires à cette transition, soit par l'innovation soit par l'accès libre sur les marchés. À ce stade, l'Europe accuse une forte dépendance à l'égard de la Chine pour des composants essentiels : 90 % pour les batteries électriques et pour les panneaux solaires, et 60 % pour les équipements éoliens⁵². Pour être en mesure d'atteindre son objectif de décarbonation pour 2045, l'Allemagne va devoir augmenter le poids des énergies renouvelables dans sa production d'électricité ainsi que son parc de voitures électriques, ce qui risque à la fois d'entraîner une perte de

48. R. Milne, P. Nilsson et P. Campbell, « VW Prioritizes North American Battery Plant as it Seeks 10Bn Euros from US », *Financial Times*, 8 mars 2023.

49. P. Artus, « L'Allemagne va payer cher ses erreurs », *Natixis Flash Economie*, n° 635, Natixis, 21 mai 2019.

50. « L'Europe ne sait pas préparer les transitions », *Natixis Flash Economien*, n° 104, Natixis, janvier 2019.

51. M. Fratscher, « Wohlstand bedeutet mehr als der Exportweltmeister zu sein », DIW Berlin, 4 novembre 2022.

52. A. G. Herrero, « No Gains for Europe from Latest Pilgrimage to Beijing », Natixis, 6 avril 2023.

valeur ajoutée et d'accroître sa dépendance vis-à-vis de l'Asie, et particulièrement de la Chine. Pour assurer la distribution et le stockage de l'énergie décarbonée sur l'ensemble du territoire, il sera nécessaire de développer des réseaux performants et interconnectés. Le désinvestissement des vingt dernières années dans les infrastructures, au nom de la stabilité financière, a entraîné des retards sur ce point.

S'agissant de la transition numérique, l'Europe a également pris du retard dans le domaine des technologies de l'information et de l'internet, par rapport à ses concurrents américains mais aussi chinois. Elle ne dispose pas de groupes qui soient en mesure de rivaliser face aux GAFAM et doit veiller à ne pas se laisser distancer en matière de technologies de rupture, que ce soit le quantique, l'intelligence artificielle, les réseaux 5G, le spatial, etc...

En plus de ces questions communes à l'Europe, l'Allemagne est confrontée à un déficit de main-d'œuvre dans tous les secteurs d'activité. Elle est contrainte de recourir à une main-d'œuvre immigrée pour couvrir ses besoins, et de faire évoluer ses critères en matière de reconnaissance et de validation des qualifications⁵³.

L'espace de projection : l'Europe, mais quelle Europe ?

Comme tout pays confronté à une situation de crise, l'Allemagne a tendance à se replier sur elle-même, ce qui dans le cas d'un pays aussi engagé dans la construction européenne tend à relancer les interrogations sur la trajectoire du pays, tout en renouvelant les termes du débat relatif à la question allemande.

La nouvelle actualité de la question allemande

La question allemande traduit la permanence d'une réalité géopolitique en Europe, à savoir le défi de la géographie qui a placé l'Allemagne au centre du continent et le défi de la puissance. À l'échelle globale, l'Allemagne est en effet un pays « trop grand pour l'Europe, trop petit pour le monde⁵⁴ ». En d'autres termes, l'Allemagne est un pays trop puissant pour être considéré comme un pays comme les autres en Europe, sans pour autant disposer des ressources nécessaires pour asseoir sa prédominance sur le continent. Historiquement, l'appartenance à l'UE a permis de contenir et de sublimer la question allemande en diluant la question nationale dans le projet d'avènement d'un ordre continental, postnational, démocratique et

53. J. Süß, « Entre inertie et ouverture. L'Allemagne réforme son système d'immigration de travail », *Notes du Cerfa*, n° 174, Ifri, juillet 2023.

54. T. Bagger, « The World According to Germany: Reassessing 1989 », *The Washington Quarterly*, vol. 41, n° 4, 22 janvier 2019.

fédéral⁵⁵. Dans l'imaginaire national allemand, l'Europe est un projet, un horizon qui transcende les intérêts nationaux et justifie les sacrifices consentis en son nom. Le projet européen est devenu le lieu de projection de ces convictions allemandes dans le caractère inéluctable d'une intégration plus poussée entre les nations :

« L'Europe était l'avant-garde mondiale et l'Allemagne, ayant bien digéré ses leçons historiques et géographiques, se considérait comme l'avant-garde au sein de l'Union européenne. L'union économique et monétaire de l'UE et l'introduction de l'euro n'étaient logiques que si l'on croyait à cette lecture linéaire de l'avenir.⁵⁶ »

Par conséquent, la question qui se pose est double. Premièrement, quel sera l'impact sur le positionnement européen de l'Allemagne de la révision radicale du contexte international à laquelle les élites du pays sont désormais contraintes ? Si l'Allemagne devait abandonner sa vision linéaire de l'histoire, quelle serait alors la place attribuée à la construction européenne dans la conception que l'Allemagne se fait de son avenir et de son rôle dans cette entreprise ? Ensuite, quelle stratégie l'Allemagne entend-elle développer pour mettre en œuvre sa politique européenne ?

De nouveaux axes en matière de politique européenne

L'Union européenne est naturellement devenue le champ d'expression de la prédominance allemande en Europe. Berlin a non seulement sacrifié le Deutsche Mark sur l'autel de l'intégration européenne, mais a aussi cherché à transposer à l'échelle du continent certains aspects de son modèle qui ont contribué à sa réussite : un modèle fédéral ; une monnaie commune, l'euro, administrée par un réseau de banques centrales dans lequel s'insère la Bundesbank⁵⁷. Authentiquement européenne et vaccinée contre l'aventurisme militaire et impérial, la puissance allemande s'exerce depuis la réunification à travers la puissance économique et financière du pays. Cette position s'est transformée en prééminence, si ce n'est en hégémonie, à la faveur de la crise de la zone euro entre 2010 et 2012, qui a placé l'Allemagne en position d'arbitre.

Pour répondre aux défis du moment, Berlin va devoir investir désormais d'autres domaines de politique européenne. À ce stade, deux axes principaux sont identifiables dans le discours des dirigeants

55. A. Dirakis, « Les ressorts du consensus allemand sur l'Europe », *Le Débat*, n°197, 2017.

56. T. Bagger, « The World According to Germany: Reassessing 1989 », *The Washington Quarterly*, vol. 41, n° 4, 22 janvier 2019.

57. A. Dirakis, « L'UE œuvre à la transposition du modèle politique, monétaire et économique allemand à l'échelle continentale », *L'arène nue*, 21 mars 2018.

allemands : le renforcement de la souveraineté européenne et le couple élargissement réforme des institutions.

La coalition feu tricolore, issue des élections législatives de 2021, réaffirme dans son contrat de coalition la vocation européenne d'une Allemagne enracinée dans « le projet historique de paix et de liberté⁵⁸ » qu'est l'UE. Elle esquisse un agenda destiné à renforcer la souveraineté européenne, en tirant les leçons de la pandémie de Covid-19 ainsi que des nouvelles réalités géoéconomiques. Dans un monde marqué par l'incertitude et la rivalité entre systèmes politiques concurrents, les trois partenaires affirment leur intention « de renforcer la souveraineté européenne dans des domaines stratégiques, tels que l'approvisionnement énergétique, la santé, les importations de matières premières et le numérique. L'UE devrait ainsi renforcer sa capacité à agir, se rendre moins dépendante et vulnérable vis-à-vis du reste du monde, sans pour autant s'isoler.⁵⁹ »

Dans son discours prononcé le 29 août 2022 à l'université Charles de Prague, le chancelier Scholz a pris acte des conséquences de la guerre d'Ukraine et s'est clairement exprimé en faveur d'un élargissement de l'UE aux pays des Balkans occidentaux, à l'Ukraine, à la Moldavie et, en perspective, à la Géorgie⁶⁰. La perspective d'une Union à 30 ou 36 États implique de conduire un certain nombre d'aménagements institutionnels, pour ce qui touche à la composition du Parlement européen ou de la Commission, mais aussi d'une réforme des modalités de vote au Conseil européen. Le passage du vote à la majorité qualifiée en matière de politique étrangère constitue l'une des propositions phares du chancelier. Cette proposition a été relayée par Annalena Baerbock, ministre des Affaires étrangères, dans une tribune cosignée avec six autres collègues européens, en proposant « une approche pragmatique centrée uniquement sur les questions de politique étrangère et de sécurité⁶¹ », afin de préserver la capacité de l'UE de décider en période de crise.

L'incontournable débat sur la préservation de la cohésion entre États membres

Dans le contexte de la transition énergétique et numérique dans laquelle elle s'est engagée, l'UE va devoir trouver le moyen de concilier cohésion et

58. « Oser plus de progrès », contrat de coalition 2021-2025 entre le SPD, le FDP et les Verts, décembre 2021.

59. *Ibid.*

60. C. Boutelet, « À Prague, Scholz formule sa vision d'une Europe géopolitique », *Le Monde*, 30 août 2022.

61. A. Baerbock, H. Lahbib, J. Asselborn, W. Hoekstra, B. Aurescu, T. Fajon et J. Albares Bueno, « It is Time for More Majority Decision-Making in EU Foreign Policy », *Politico*, 12 juin 2023.

convergence⁶². Au regard du précédent de la crise du Covid-19, il paraît difficile d'imaginer une situation dans laquelle le principe du chacun pour soi prévaudrait. La question est relancée avec la guerre d'Ukraine, alors même que les besoins d'investissement sont considérables dans les secteurs de la défense, de l'énergie et du numérique⁶³. D'un côté, les États membres disposent de marges de manœuvre budgétaires très inégales⁶⁴, ce qui risque d'accroître les divergences économiques et de créer à terme des disparités de situations intenable. Parallèlement se pose la question d'un retour aux règles du pacte de stabilité et de croissance, afin de ne pas laisser trop diverger les politiques budgétaires des États membres. Le refus d'un financement commun risque de créer un véritable « triangle d'incompatibilité », qui pourrait mettre à l'épreuve la cohésion de l'Europe⁶⁵ et le maintien de la zone euro dans sa forme actuelle.

Tout d'abord, l'Allemagne, comme les autres membres, devra éviter de recourir à des politiques non coopératives, sous la forme de dévaluations fiscales, en comprimant les salaires ou en imposant à ses partenaires de la zone euro d'absorber ses excédents par des déficits de leur balance des paiements courants⁶⁶. Mais surtout se posera de nouveau la question des réformes rendues nécessaires pour faire de la zone euro une union économique performante, en surmontant les principaux dysfonctionnements liés au caractère inachevé de cette union monétaire⁶⁷ : une mobilité des capitaux insuffisante, des échanges commerciaux qui ne sont pas stimulés à la hauteur du potentiel du marché intérieur, l'absence de grandes entreprises dans les secteurs clés pour préserver la compétitivité européenne... Dans un contexte géopolitique et économique difficile, l'Europe doit assurer une meilleure coordination des politiques économiques et budgétaires nationales pour préserver sa cohésion et garder sa place sur l'échiquier international.

Le débat sur la responsabilité européenne de l'Allemagne se posera tôt ou tard, avec l'exigence d'une plus grande solidarité de la part de Berlin. Ce qui impliquerait de sortir de la défense d'une stricte orthodoxie financière, dont le ministre libéral des Finances s'est fait le gardien⁶⁸, sans risquer

62. T. Bagger, « The World According to Germany: Reassessing 1989 », *The Washington Quarterly*, vol. 41, n° 4, 22 janvier 2019.

63. Mission Jean Pisani-Ferry, « Évaluation des impacts macroéconomiques de la transition écologique », France Stratégie, 2023.

64. P. Artus, « Germany's Advantage over France, Spain or Italy », *Flash Economics*, n° 853, Natixis Research, décembre 2022.

65. M. Sandbu, « The Trilemma that EU Leaders Must Tackle », *Financial Times*, 27 mars 2023.

66. A. Eisl, « Politique budgétaire en France et en Allemagne : des divergences insurmontables ? Étude des facteurs d'un clivage, et recommandations en vue d'une harmonisation franco-allemande au niveau européen », *Visions franco-allemandes*, n° 34, Ifri, septembre 2023.

67. P. Artus, « Pour l'instant, la zone euro est un échec », *Flash Economie*, n°955, Natixis, 5 septembre 2018.

68. C. Lindner, « Die Zeit der Wünsche ist vorbei », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4 juillet 2023.

l'éclatement de la coalition. L'enjeu est de développer une approche innovante qui soit orientée vers les enjeux d'avenir pour le continent, surtout en matière d'innovation technologique. Compte tenu de sa forte intégration économique avec ses partenaires européens, l'Allemagne aurait intérêt à favoriser la recherche d'une solution qui consoliderait le marché intérieur⁶⁹. Au-delà de la constance du discours relatif à l'engagement européen de l'Allemagne, les dirigeants allemands devraient donc être amenés à mettre la puissance économique et financière du pays au service de la cohésion européenne. Le veulent-ils, le peuvent-ils ? Rien n'est moins sûr dans un environnement en transformation, marqué par la dégradation de la situation économique, les difficultés sociales et une pression populiste renforcée.

« L'exemple de la réunification en atteste. Quand l'Allemagne affronte ses difficultés, c'est sur ses propres forces qu'elle mise. Quel qu'en soit le coût pour ses voisins. La conjoncture lui importe peu. Seul compte le fait de maintenir le cap sur l'épargne, l'investissement et la productivité. La demande viendra plus tard et ce sera au détriment des autres. Elle n'ira pas ajouter à ses difficultés le risque d'une dépréciation de l'euro. Et sur ce plan, elle se considère comme le roc sur lequel ses partenaires s'accrochent. Le seul intérêt commun auquel elle entend contribuer, c'est celui de la stabilité financière. Pour le reste, elle fait cavalier seul, et ceux qui espèrent que l'Allemagne blessée se ralliera à l'idée de solidarité en seront pour leurs frais, car jamais les intérêts du pays n'ont été aussi éloignés de ceux de ses partenaires.⁷⁰ »

À l'international : un modèle de puissance moyenne en devenir ?

La guerre d'Ukraine modifie les paramètres sur lesquels l'Allemagne a bâti sa prospérité économique. Par ailleurs, l'intensification de la compétition entre grandes puissances, particulièrement les États-Unis et la Chine, va contraindre les puissances moyennes à adapter leur positionnement par rapport à ce qui est devenu un facteur structurant de l'ordre international⁷¹.

Pour un pays comme l'Allemagne, qui avait développé de bonnes relations avec chacun de ces pays, sur la base d'une forte intégration économique, cette évolution aura des conséquences profondes. Après la rupture avec la Russie, Berlin ne peut se permettre une forte dégradation de

69. P. Artus, « L'Allemagne est en réalité en position faible vis à vis des autres pays de la zone euro », *Natixis Flash Economie*, n° 212, Natixis, février 2019.

70. O. Passet, « L'Allemagne en solo : ses intérêts au-dessus de ceux de la zone euro », *Xerfi*, 11 septembre 2023.

71. E. Brattberg, « Middle Power Diplomacy in an Age of US-China Tensions », *The Washington Quarterly*, vol. 44, n° 1, 2021.

ses relations avec la Chine, mais est contraint de réduire ses transferts de technologie vers la Chine pour se conformer aux demandes américaines.

Sous l'effet de ces pressions contradictoires, la diplomatie allemande devrait se redéployer autour de deux axes principaux : l'Allemagne pourrait affirmer son ambition multilatérale, en contribuant à préserver un ordre international fondé sur des règles, et s'affirmer comme puissance d'équilibre à la fois vis-à-vis des États-Unis et pour préserver l'unité de l'Europe.

L'Allemagne, puissance moyenne

La guerre en Ukraine a mis en lumière le rôle des puissances moyennes en tant qu'acteurs de la recomposition de l'environnement international. Il s'agit d'un groupe de pays très différents, tels que l'Afrique du Sud, l'Inde, la Corée du Sud, l'Allemagne, la Turquie, l'Arabie Saoudite ou encore Israël⁷². Par-delà leurs différences, ces pays ont en commun d'avoir l'ambition et le potentiel d'influencer, voire de déterminer, l'évolution de leur environnement régional. Ils disposent pour cela de certains leviers de puissance, telle qu'une forte position économique et financière ; des capacités militaires significatives ; une forte influence régionale souvent liée à l'histoire. Ils sont actifs dans certains de ces domaines qui traduisent leur pouvoir relatif, et très sélectifs quant au niveau de leur engagement (activistes *ad hoc*). Mais, à la différence des États-Unis ou de la Chine, leur registre d'intervention et leur influence globale restent limités.

Dans le cas de l'Allemagne, la diplomatie de puissance moyenne⁷³ repose sur la capacité du pays à façonner une défense plus soutenue d'un multilatéralisme efficace. Ce qui est à la fois conforme à sa tradition diplomatique, reflète l'extraversion de son commerce mais aussi ses intérêts stratégiques pour réussir la décarbonation de son économie. Cela lui confère un levier utile pour reconfigurer ses liens avec les États-Unis et la Chine, mais aussi pour diversifier ses marchés à travers des accords commerciaux régionaux. La diversification revêt une double dimension : enjeu économique pour répondre aux besoins d'adaptation du modèle industriel ; enjeu diplomatique, comme vecteur de promotion d'un ordre international régi par des règles.

À cet égard, la visite du chancelier Scholz en Amérique latine en février 2023, qui l'a conduit en Argentine, au Brésil et au Chili, constitue une étape importante dans la mise en œuvre de ces objectifs. D'une part, une attention particulière a été accordée, notamment au cours de l'étape brésilienne, à la revitalisation de l'accord commercial UE-Mercosur, et

72. I. Krastev, « Middle powers are reshaping geopolitics », *Financial Times*, 18 novembre, 2022.

73. E. Brattberg, « Middle Power Diplomacy in an Age of US-China Tensions », *The Washington Quarterly*, vol. 4, n° 1, 2021.

d'autre part le lithium occupait une place importante dans les discussions avec l'Argentine et le Chili. La sécurisation des sources d'approvisionnement en lithium, composant indispensable pour les batteries des véhicules électriques, est devenue une priorité pour Berlin et la conclusion d'accords commerciaux avec des pays fournisseurs est devenue une nécessité⁷⁴.

Cette méthode pourrait aussi s'appliquer aux relations commerciales transatlantiques. Alors que, sous la pression américaine, Berlin est contraint de reconfigurer ses relations technologiques avec la Chine, l'Allemagne pourrait tenter d'équilibrer cette concession en poussant Washington à négocier un programme commercial transatlantique, qui éliminerait les droits de douane pour les biens industriels et faciliterait la reconnaissance mutuelle de certaines technologies de transformation.

L'Allemagne, puissance d'équilibre

Une puissance au centre de l'Europe comme l'Allemagne, avec ses 83 millions d'habitants et son histoire, se voit assez naturellement comme une puissance d'équilibre :

« La tâche de l'Allemagne est de maintenir l'équilibre. C'est la seule façon pour nous de contribuer à l'unification européenne. Si nous nous distancions des États-Unis et de l'OTAN en matière de politique de sécurité et poursuivons l'idée d'une politique de défense européenne distincte, indépendante de l'OTAN et des États-Unis, cela aurait probablement aussi pour conséquence que certains États membres européens – en particulier la Pologne – se détourneraient de l'Europe pour se tourner davantage vers les États-Unis. Le résultat ne serait pas l'unité de l'Europe, mais plutôt sa division.⁷⁵ »

Après les turbulences provoquées par l'administration Trump dans la relation transatlantique, la guerre d'Ukraine a pleinement relégitimé le leadership américain en Europe ainsi que le renouveau de l'Alliance atlantique. L'OTAN a retrouvé sa raison d'être et une attractivité incontestable, comme en témoigne l'adhésion de la Suède et de la Finlande. Mais ce succès souligne aussi sa grande dépendance vis-à-vis des États-Unis, qui assurent à eux seuls plus des deux tiers des dépenses militaires de l'Alliance⁷⁶.

La pérennité de l'OTAN implique un rééquilibrage transatlantique, à travers la capacité des Européens à mieux partager les risques et les coûts

74. S. B. MacDonald, « Lessons from Germany's Visit to South America's Lithium Triangle », *The National Interest*, 26 février 2023.

75. S. Gabriel, *Mehr Mut! Aufbruch in ein neues Jahrzehnt*, Fribourg-en-Brigau, Herder, 2020.

76. N. Baverez, « L'Amérique est de retour, jusqu'à quand ? », *Le Figaro*, 13 juillet 2023.

de leur alliance avec Washington. Cela implique pour les Européens de fournir un effort capacitaire significatif, qui renforce le pilier européen de la défense et soulage l'effort produit par les États-Unis au profit de la sécurité de leurs alliés. Il s'agit là d'un axe majeur de la politique de sécurité de l'Allemagne, lequel n'exclut pas un renforcement des capacités de l'UE, notamment à travers la force de réponse rapide instituée par la Boussole stratégique.

D'autant que la situation hégémonique actuelle des États-Unis est trompeuse, et les partenaires de Washington ne peuvent ignorer l'incertitude sur la trajectoire du pays à moyen terme. La dégradation de la situation politique intérieure, sur fond d'inégalités croissantes et de clivage idéologique, soulève des interrogations sur la façon dont les États-Unis vont fonctionner après les élections présidentielles de 2024, et quant à la perspective de voir le pays réduire son engagement en Europe⁷⁷.

77. P. Baker, « To Foreign Policy Veteran, The Danger is at Home », *The New York Times*, 1^{er} juillet 2023.

Conclusion

La parenthèse heureuse qu'a connue l'Allemagne depuis la fin de la guerre froide se referme avec la guerre d'Ukraine, une période durant laquelle Berlin a péché par excès de confiance dans son modèle économique et s'est accroché à un faux sentiment de sécurité⁷⁸. Le choc provoqué par ce conflit est d'autant plus fortement ressenti dans le pays, qu'à travers l'économie il sape les bases sur lesquelles Berlin avait tout à la fois fondé sa puissance, son rayonnement international et assis son identité.

Même si les défis à relever sont considérables, l'Allemagne conserve des atouts importants, à travers sa puissance financière, son potentiel d'innovation et sa base industrielle, mais aussi la force de ses institutions. Elle a déjà démontré au début des années 2000 sa capacité à retourner à son avantage une situation difficile.

La coalition feu tricolore, qui avait été élue sur un projet très différent, a réagi dans l'urgence et avec réalisme pour atténuer les effets les plus marquants du choc qu'a subi le pays avec la crise russo-ukrainienne puis la guerre : diversification des approvisionnements gaziers et recours au gaz naturel liquéfié, investissements dans la défense, soutien résolu à l'Ukraine y compris par des livraisons d'armes sophistiquées, dépenses destinées à amortir les effets économiques et sociaux du renchérissement de l'énergie, etc... Pour autant, le gouvernement n'est pas parvenu à dissiper un mécontentement social rampant, alors que l'économie du pays est en stagnation et que sa compétitivité est menacée. Ce qui affecte la popularité de la coalition, situation qu'aggrave la mésentente affichée par les partenaires et dont l'AfD pourrait tirer profit lors de prochaines élections. Le pays est confronté, comme les autres démocraties occidentales, à la tentation du repli et d'un durcissement identitaire, ce qui pourrait se traduire sur des dossiers européens ou internationaux⁷⁹. À cet égard, la dégradation rapide et profonde de la relation franco-allemande constitue un signe inquiétant du risque de fragmentation auquel est exposée l'Europe, mais aussi de sa difficulté à préparer l'avenir⁸⁰. La capacité de l'Allemagne à concilier ses objectifs traditionnels de stabilité financière avec l'expression d'une forme de solidarité européenne constitue à ce titre un enjeu essentiel.

78. Tribune d'Olaf Scholz, « Après le tournant historique qu'a constitué l'attaque de Poutine contre l'Ukraine, rien ne sera plus jamais comme avant », *Le Monde*, 22 juillet 2022.

79. C. Stelzenmüller, « Baffled hegemon », *Brookings*, 26 février 2019.

80. U. Speck, « Mit der Gemütlichkeit und Poesie ist es vorbei », *Neue Zuercher Zeitung*, 7 novembre 2022.

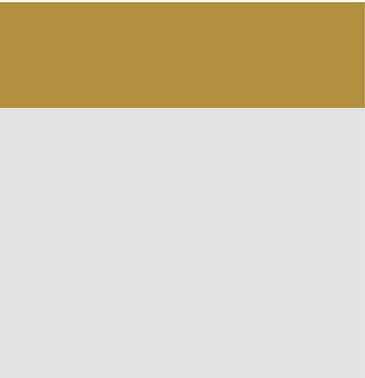
Compte tenu de sa centralité en Europe et de sa large ouverture internationale, la trajectoire de l'Allemagne dépend aussi largement de la façon dont elle perçoit l'évolution de son environnement international et européen. Le travail de réassurance à l'égard des États-Unis et de l'OTAN, de rattrapage capacitaire pour ses forces armées et de repositionnement de ses partenariats industriels qu'elle a entrepris depuis le début de la guerre d'Ukraine témoigne d'un pragmatisme certain.

Comme le rappelait Robert Kagan⁸¹, l'insertion de l'Allemagne dans le système euro-atlantique est le résultat de circonstances historiques particulières, lesquelles reflétaient un équilibre mondial dominé par les démocraties libérales et dans lequel les compétitions stratégiques du passé avaient été surmontées grâce à un processus d'intégration. Que se passerait-il si les Allemands se retrouvaient demain avec un voisinage européen dominé par des régimes nationalistes autoritaires, dans un environnement international où le nationalisme politique et économique s'accroît, et dans lequel l'emploi de la force militaire est légitimé ?

81. R. Kagan, « The New German Question », *Foreign Affairs*, 2 avril 2019.

Les dernières publications du Cerfa

- A. Eisl, « [Politique budgétaire en France et en Allemagne : des divergences insurmontables ?](#) », *Visions franco-allemandes*, n° 34, Ifri, septembre 2023.
- J. Süß, « [Entre inertie et ouverture. L'Allemagne réforme son système d'immigration de travail](#) », *Notes du Cerfa*, n° 174, Ifri, juillet 2023.
- M. Krpata, « [L'Europe peut-elle faire l'économie d'une stratégie géologique face à la Chine ?](#) », *Études de l'Ifri*, Ifri, juin 2023.
- S. Parthie, « [Le plan de soutien du gouvernement allemand aux ménages et entreprises. Comment compenser le double choc énergétique et économique ?](#) », *Notes du Cerfa*, n° 173, Ifri, décembre 2022.
- M. Krpata, « [The European Union Industrial Strategy: Reconciling Competition and Geoeconomic Challenges](#) », *Notes du Cerfa*, n° 172, Ifri, octobre 2022.
- É.-A. Martin, « [La modernisation de la Bundeswehr : un retour aux fondamentaux ?](#) », *Notes du Cerfa*, n° 171, Ifri, octobre 2022.
- D. Puhl, « [L'Allemagne, le changement d'époque et l'avenir de l'OTAN](#) », *Visions franco-allemandes*, n° 33, Ifri, août 2022.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org