



MARS
2025

Friedrich Merz et la *Zeitenwende* 2.0

Une « nouvelle ère » pour les relations
transatlantiques ?

Marie KRPATA



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

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’auteurice.

ISBN : 979-10-373-1012-5

© Tous droits réservés, Ifri, 2025

Couverture : Nottinghamshire, Royaume-Uni, 16 février 2025

© Steve Travelguide/Shutterstock.com.

Comment citer cette publication :

Marie Krpata, « Friedrich Merz et la *Zeitenwende* 2.0. Une « nouvelle ère » pour les relations transatlantiques ? », *Notes du Cerfa*, n° 186 Ifri, mars 2025.

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.

Paul Maurice 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.

Autrice

Marie Krpata est chercheuse au Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) à l'Institut français des relations internationales (Ifri), où elle travaille en particulier sur l'Union européenne et le couple franco-allemand dans les relations internationales. Juriste et politiste de formation, elle a travaillé dans des organisations non gouvernementales et internationales et en tant que consultante.

Résumé

Le 23 février 2025, près de 60 millions d'électeurs ont été appelés à élire un nouveau Bundestag. Ces élections donneront également naissance à un nouveau gouvernement dans la première économie d'Europe.

Une fois la prochaine coalition en place autour d'un probable futur chancelier Friedrich Merz, l'Allemagne espère pouvoir retrouver une certaine stabilité. Se pose la question de savoir quel sera le rôle de l'Allemagne au sein de l'Union européenne et quelle orientation elle souhaite prendre vis-à-vis des États-Unis après le retour de Donald Trump à la Maison-Blanche.

Alors que les années à venir s'annoncent décisives pour l'affirmation du rôle de l'Europe dans l'ordre mondial et pour sa sécurité, le futur gouvernement allemand cherchera-t-il à se profiler comme résolument pro-européen ou sera-t-il soucieux de défendre ses propres intérêts ? Quelle nouvelle dynamique franco-allemande pourrait voir le jour ?

Abstract

On February 23, 2025, almost 60 million voters were called upon to elect a new Bundestag. These elections will also give rise to a new government in Europe's largest economy.

With the next coalition in place around a likely future Chancellor Friedrich Merz, Germany hopes to regain stability. There is also the question of what role Germany will play within the European Union, and what direction it wishes to take towards the United States following Donald Trump's return to the White House.

At a time when the coming years will be decisive for the affirmation of Europe's role in the world order and for its security, will the future German government seek to portray itself as resolutely pro-European, or will it be anxious to defend its own interests? What new Franco-German dynamic could emerge?

Sommaire

INTRODUCTION	5
D'UN TOURNANT TRANSATLANTIQUE À UN TOURNANT EUROPÉEN ? ..	7
La <i>Zeitenwende</i> du point de vue de l'Allemagne et de ses partenaires européens	7
L'Allemagne entre <i>Westbindung</i> (appartenance au camp occidental) et autonomie stratégique	9
Les relations germano-américaines sous Donald Trump : <i>quo vadis</i> ? ...	12
L'ALLEMAGNE ENTRE OUVERTURE ÉCONOMIQUE ET RÉSILIENCE ..	18
Des solutions allemandes ou européennes aux difficultés économiques de l'Allemagne ?	18
La politique industrielle européenne : quelles perspectives sous le futur gouvernement allemand ?	20
La politique commerciale européenne, pomme de discorde entre l'Allemagne et la France.....	22
CONCLUSION	25

Introduction

Le 23 février 2025, près de 60 millions d'électeurs ont été appelés à élire un nouveau Bundestag. Ces élections donneront également naissance à un nouveau gouvernement dans la première économie d'Europe. Friedrich Merz devrait être le prochain chancelier allemand et la question se pose de savoir quel sera le rôle de l'Allemagne au sein de l'Union européenne (UE) et quelle orientation elle souhaite prendre vis-à-vis des États-Unis après le retour de Donald Trump à la Maison-Blanche

Une fois les négociations de coalition abouties et le prochain contrat de coalition présenté, l'Allemagne espère pouvoir retrouver une certaine stabilité et crédibilité après les élections législatives, et un nouveau *momentum* pourrait en émerger pour les relations franco-allemandes.

Durant le mandat d'Olaf Scholz (2021-2025), la France et l'Allemagne ont souvent eu du mal à trouver un terrain d'entente et ce, malgré les défis géopolitiques posés depuis le début de l'invasion russe en Ukraine en février 2022 qui appelaient des solutions rapides et pragmatiques. Même si cette guerre a eu un effet d'accélérateur qui a fait avancer l'agenda européen, elle a aussi exacerbé les tensions au sein de l'UE et notamment entre la France et l'Allemagne. Tout d'abord, sur les questions de sécurité et de défense. En effet, 78 % des armes achetées par les États membres de l'UE proviennent de l'extérieur de l'Europe, dont 63 % des États-Unis¹. Après le déclenchement de la guerre, l'Allemagne a accéléré l'annonce d'achat de 35 F35 américains pour remplacer ses *Tornados* obsolètes, confirmant la confiance dans le partenaire transatlantique en matière de sécurité et de défense. Le gouvernement français, quant à lui, défend les projets d'armement européens tels que le Système de combat aérien du futur (SCAF) et craint que leur réalisation ne soit remise en question par l'achat d'équipement américain. Par ailleurs, sur les questions énergétiques, de nombreux points de divergence ont été mis en évidence au sein de l'UE, et entre la France et l'Allemagne en particulier, notamment sur l'énergie nucléaire mais aussi sur la réforme du marché de l'électricité par exemple. Enfin, les questions commerciales sont une pomme de discorde. Il y a d'un côté des pays comme l'Allemagne à l'économie ouverte qui souhaitent diversifier leurs sources d'approvisionnement et leurs débouchés mais qui sont également plus exposés aux mesures coercitives de leurs partenaires commerciaux. De l'autre il y a des pays comme la France qui plaident en

1. M. Draghi, « The Future of European Competitiveness », Commission européenne, septembre 2024, disponible sur : <https://commission.europa.eu>.

premier lieu pour une réindustrialisation de l'UE et une fermeté assumée envers les pratiques commerciales déloyales d'acteurs tiers.

L'Allemagne et la France, les principales économies de l'UE, forment le « moteur franco-allemand », à l'initiative de la construction européenne et qui poursuit jusqu'à nos jours l'ambition d'être force de proposition pour l'ensemble de l'UE.

Quel impact les résultats des élections fédérales allemandes vont-ils avoir sur la manière dont la France et l'Allemagne convergeront dans les années à venir, qui s'annoncent décisives pour la place de l'UE dans l'ordre mondial et pour la sécurité européenne ?

Le futur gouvernement allemand cherchera-t-il à se profiler comme résolument pro-européen ou sera-t-il soucieux de d'abord défendre ses propres intérêts sur le plan économique ?

Alors que la France affronte des instabilités politiques et ne peut agir que dans le cadre de marges de manœuvre réduites sur le plan des finances publiques, comment cela est-il perçu en Allemagne et en quoi cela pourrait-il grever une potentielle nouvelle dynamique franco-allemande voulue par Emmanuel Macron et Friedrich Merz ?

D'un tournant transatlantique à un tournant européen ?

La *Zeitenwende* (« changement d'époque ») est au cœur du bilan de la coalition « feu tricolore » en matière de politique étrangère depuis le discours du chancelier le 27 février 2022². La France a cependant considéré que ce bouleversement outre-Rhin entraînant de profonds changements politiques était trop transatlantique et pas assez européen, rappelant que depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, l'Allemagne a toujours été tiraillée entre les États-Unis et l'UE. De plus, on a pu regretter du point de vue de la France qu'Olaf Scholz, en se tournant davantage vers ses partenaires d'Europe de l'Est, ait pu négliger son partenaire outre-Rhin, la France ayant été particulièrement sensible au discours du chancelier à l'université Charles de Prague le 29 août 2022, où elle ne fût mentionnée que par détours³. La détérioration des relations transatlantiques qui s'accélère depuis quelques semaines pourrait toutefois marquer un nouveau tournant : après la rupture avec la Russie, une distanciation durable avec les États-Unis pourrait se profiler. Cela serait un véritable choc pour une Allemagne fidèle à ses engagements transatlantiques depuis 1945. Dans le même temps, la dégradation des relations avec l'administration Trump semble ne pas avoir été suffisamment anticipée par Berlin. L'Allemagne pourrait devenir l'une des cibles préférées de l'administration Trump, ce qui ne surprendrait guère au vu de l'ampleur des tensions germano-américaines qui caractérisaient déjà le premier mandat de Donald Trump.

La *Zeitenwende* du point de vue de l'Allemagne et de ses partenaires européens

La coalition « feu tricolore » d'Olaf Scholz, auquel succédera probablement Friedrich Merz à la tête du gouvernement, a été marquée par la *Zeitenwende* que le chancelier allemand a proclamée trois jours après le début de la guerre d'agression en Ukraine. Ce tournant a ébranlé les piliers fondamentaux sur lesquels a été bâtie la République fédérale d'Allemagne au cours des dernières décennies :

2. *Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022*, Bundesregierung, 27 février 2022, disponible sur : www.bundesregierung.de.

3. *Rede von Bundeskanzler Scholz an der Karls-Universität am 29. August 2022 in Prag*, Bundesregierung, 29 août 2022, disponible sur : www.bundesregierung.de.

Tout d'abord, une « culture de la retenue » dans le domaine international après la Seconde guerre mondiale. Il s'agit à présent de moderniser la Bundeswehr pour avoir la capacité de se défendre en cas de guerre. L'Allemagne s'est engagée à consacrer 2 % de son produit intérieur brut (PIB) aux dépenses de défense et a créé un fonds spécial de 100 milliards d'euros pour mettre à niveau la Bundeswehr souffrant d'un sous-investissement au cours des trente dernières années. L'Allemagne est montée en puissance de manière progressive dans son aide à l'Ukraine, s'engageant d'abord à lui livrer 5 000 casques, ce qui ne semblait pas être à la hauteur étant donné l'ampleur du défi auquel l'Ukraine était confrontée. En fournissant des armes dans un territoire en guerre, brisant de ce fait un véritable tabou⁴, et surtout en devenant le deuxième soutien militaire de l'Ukraine, derrière les États-Unis, l'Allemagne a finalement définitivement rompu avec son traditionnel effacement en matière de politique étrangère.

Des décennies de relations étroites avec la Russie, qui remontent à l'*Ostpolitik* de Willy Brandt. Il s'agit maintenant d'opérer un découplage par rapport à la Russie afin de ne plus dépendre du gaz russe, d'autant plus qu'au début de la guerre, 55 % des importations de gaz provenaient de Russie. Le gazoduc Nordstream 2 a été considéré comme un « projet d'économie privée⁵ » et la portée géopolitique du projet n'avait alors pas suffisamment été prise en compte. Désormais, on se tourne vers de nouveaux partenaires énergétiques – lorsqu'il s'agit de gaz naturel liquéfié, par exemple vers le Qatar et les États-Unis⁶.

Une attitude fondamentalement positive vis-à-vis du commerce extérieur. Il s'agit maintenant de devenir plus résilient, de réduire les dépendances et notamment les situations de sur-dépendance. C'est une distanciation face au « changement par le commerce » (« *Wandel durch Handel* »). Cela vaut entre autres pour la Chine, même si le gouvernement « feu tricolore » ne se caractérisait pas en la matière par une franche homogénéité : le Parti social-démocrate d'Allemagne (SPD) se voulait pragmatique et cherchait à maintenir le contact avec la Chine, tandis que les Verts étaient moins consensuels et n'évitaient pas les sujets qui fâchent, comme les droits de l'homme, la réduction des dépendances (*derisking*) et la protection des infrastructures critiques.

4. Ce n'est cependant pas la première fois que l'Allemagne livre des armes dans un territoire en guerre. On peut ainsi citer le cas de la livraison d'armes aux Kurdes en 2014. Lire F. Capellan, « Das Tabu ist gebrochen », *Deutschlandfunk*, 1^{er} septembre 2014, disponible sur : www.deutschlandfunkkultur.de.

5. J. Emendorfer, « Streitfall Nord Stream 2: Was Sie über das Milliardenprojekt wissen sollten », *RND*, 31 décembre 2021, disponible sur : www.rnd.de.

6. « Fachleute warnen vor neuen Gas-Abhängigkeiten », *FAZ*, 23 janvier 2024, disponible sur : www.faz.net.

Du côté français, la *Zeitenwende* a été perçue comme transatlantique et non européen⁷. Premièrement, Berlin a acheté des équipements militaires américains et a misé sur la technologie américaine, par exemple pour l'achat d'avions de combat F35 en mars 2022⁸ ou pour l'initiative *European Sky Shield* lancée le 13 octobre 2022⁹. Deuxièmement, Olaf Scholz et Joe Biden convergeaient sur la manière de considérer la menace russe et sur les actions que cela appelle en termes de lignes rouges à ne pas franchir pour ne pas devenir cobelligérant et pour éviter l'escalade. En conséquence, la campagne électorale du chancelier sortant Olaf Scholz pour les élections fédérales visait à se présenter comme un « chancelier de la paix ¹⁰ » misant sur la « prudence ¹¹ », une stratégie qui n'a finalement pas fonctionné ¹². Troisièmement, Scholz et Biden étaient d'accord sur l'élargissement de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) à l'Ukraine : cette étape ne devait pas être précipitée, alors que les Polonais, les Français, les Baltes et les Britanniques se prononçaient beaucoup plus clairement en faveur d'une telle adhésion. La livraison d'armes à l'Ukraine a également fait l'objet d'une étroite concertation entre les États-Unis et l'Allemagne : les livraisons de chars de combat *Leopard* étaient ainsi conditionnées à la livraison de chars de combat *Abrams*, tandis que la livraison de véhicules blindés *Marder* dépendait de celle des blindés *Bradley*.

L'Allemagne entre *Westbindung* (appartenance au camp occidental) et autonomie stratégique

L'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne (CDU), qui a obtenu le plus grand nombre de voix lors des élections législatives de fin février, se définit par l'héritage de la *Westbindung* de l'époque de la guerre froide. Celle-ci

7. J. Ross et N. Téterchen, *Für einen europäischen Plan B bleibt die deutsch-französische Kooperation alternativlos*, DGAP, DGAP Memo, octobre 2024, disponible sur : <https://dgap.org>.

8. Cette décision est justifiée par le ministère de la Défense comme nécessaire dans le cadre du partage nucléaire. Il ne s'agissait que de 35 avions (sur 93 *Tornados*) et était accompagné de la promesse d'achats d'*Eurofighters* ainsi que de l'engagement envers le SCAF. Voir « F-35: Nachfolger für den Tornado », Ministère de la Défense de la République fédérale d'Allemagne, 14 mars 2022, disponible sur : www.bmvg.de.

9. « Quatorze pays de l'OTAN et la Finlande décident de renforcer les capacités de défense aérienne à l'échelle européenne », OTAN, 13 octobre 2022, disponible sur : www.nato.int.

10. J. Käppner, « Um den Friedenskanzler zu geben, verweigert Scholz der Ukraine dringend benötigte Hilfe », *Süddeutsche Zeitung*, 14 janvier 2025, disponible sur : www.sueddeutsche.de.

11. « Scholz fait de la publicité pour "Kurs der Besonnenheit" », *Tagesschau*, 19 novembre 2024, disponible sur : www.tagesschau.de.

12. Cette stratégie visait à convaincre les électeurs allemands de la capacité d'Olaf Scholz de rétablir le dialogue avec la Russie étant donné l'étroitesse des relations historiques russo-germaniques. On peut mentionner à cet égard que fin 2024, Olaf Scholz avait appelé le président russe Vladimir Poutine, ce qui avait suscité de vives critiques. Cette stratégie visait sans doute aussi à plus précisément cibler un électoral du Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW), qui avait atteint d'importants scores lors des élections régionales dans l'est de l'Allemagne en septembre 2024 et qui souhaite renouer avec la Russie sur les plans politique, économique et énergétique.

repose sur l'appartenance au camp occidental par une adhésion claire aux valeurs des démocraties libérales et par une relation transatlantique forte (notamment à travers l'OTAN), ainsi que par son ancrage au sein de l'UE et par une relation franco-allemande étroite¹³. Les États-Unis sont un partenaire incontournable pour l'Allemagne, d'autant plus qu'ils sont le principal garant de la sécurité de l'Europe grâce à la présence de leurs troupes en Europe et à leur dissuasion nucléaire. Près de 37 000 soldats américains sont en effet stationnés en Allemagne sur 78 000 soldats américains stationnés en Europe¹⁴. De plus, la République fédérale d'Allemagne est protégée par son appartenance à l'OTAN à laquelle elle a adhéré en 1955 suite à l'accord de Paris du 23 octobre 1954. Au sein de l'OTAN, trois États disposent de la bombe atomique, les États-Unis, le Royaume-Uni et la France, qui contribuent de ce fait à la sécurité de l'Alliance et à sa capacité de dissuasion qui est tout aussi importante que la clause de mutuelle défense du traité de l'Atlantique nord qui pourrait être actionnée en cas d'attaque extérieure. La dissuasion nucléaire dont bénéficient les alliés, découle également du partage nucléaire, c'est-à-dire de la capacité d'actionner des armes nucléaires américaines déployées en Europe à condition d'avoir obtenu l'aval des États-Unis qui gardent le contrôle sur leur utilisation.

Alors qu'en 2019, Emmanuel Macron était allé jusqu'à diagnostiquer à l'OTAN une « mort cérébrale¹⁵ » dans un contexte géopolitique différent de celui auquel nous faisons face aujourd'hui, la guerre en Ukraine a au contraire montré à quel point l'Europe dépendait des États-Unis¹⁶. En même temps, les évolutions géopolitiques confortent la France dans son ambition d'œuvrer en faveur de davantage d'« autonomie stratégique¹⁷ ». C'est aussi pour une meilleure répartition du fardeau avec les États-Unis que l'Europe doit renforcer ses capacités de défense et assumer davantage de responsabilités. Telle était l'opinion communément admise depuis le début de la guerre en Ukraine.

Le développement des capacités de défense européennes dépendra des évolutions des relations transatlantiques. Avec l'élection de Donald Trump, une nette détérioration des relations transatlantiques se dessine. Une succession de rencontres internationales ou bilatérales a fait naître un sentiment d'accélération des événements allant crescendo, notamment le

13. G. Metzler, « Westbindung », Bundeszentrale für politische Bildung, disponible sur : www.bpb.de.

14. « Kein Abzug aller US-Soldaten aus Europa geplant », *Tagesschau*, 19 février 2025, disponible sur : www.tagesschau.de.

15. « Emmanuel Macron Warns Europe: NATO Is Becoming Brain-dead », *The Economist*, 7 novembre 2019, disponible sur : www.economist.com.

16. De mi-2022 à mi-2023, 78 % des armes achetées par les États membres de l'UE provenaient de l'extérieur de l'Europe, dont 63 % des États-Unis. Voir M. Draghi, « The Future of European Competitiveness », *op. cit.*

17. Discours du Président de la République française Emmanuel Macron sur l'Europe, Élysée, 25 avril 2024, disponible sur : www.elysee.fr.

discours du vice-président américain à la conférence de sécurité à Munich, haut lieu des échanges transatlantiques, et les pourparlers, à l'exclusion de l'Europe et de l'Ukraine, entre Sergueï Lavrov et Marco Rubio à Riyad, rétablissant les relations entre Moscou et Washington. Cette séquence a eu lieu à quelques jours des élections fédérales allemandes. Dès le soir de l'élection, Friedrich Merz déclarait qu'il fallait désormais œuvrer vers davantage d'indépendance vis-à-vis des États-Unis. Partant du choc du discours de J. D. Vance à la conférence de sécurité de Munich, il affirmait que les États-Unis semblent être indifférents au sort de l'UE, tout en ajoutant ses doutes sur le maintien de l'Alliance atlantique sous sa forme actuelle d'ici le sommet de l'OTAN en juin 2025, vu les récentes prises de position de Donald Trump. Ces paroles – surtout dans cette clarté – ont créé la surprise générale, notamment venant de la part d'un homme politique de la CDU, et tranchaient avec le ton conciliant et rassurant d'Olaf Scholz sur le même plateau télévisé.

Or, la visite de Volodymyr Zelensky à Donald Trump cinq jours après le scrutin allemand, qui a tourné à l'humiliation pour le président ukrainien ainsi que l'annonce américaine sur la suspension des versements d'aides à l'Ukraine¹⁸, semble donner raison à Friedrich Merz. Cessions de territoires de l'Ukraine à la Russie, neutralité de l'Ukraine, maintien de l'aide à l'Ukraine à condition d'un accord sur les minerais critiques et notamment sur les terres rares dont regorge le pays : voilà ce que proposent les États-Unis qui embrassent le récit de l'agresseur russe contre l'Ukraine et envisagent une résolution du conflit entre Washington et Moscou exclusivement. Sur ce point encore, l'impréparation de l'Europe sur un scénario – qui s'annonçait pourtant – inquiète, et se pose la question de savoir si Friedrich Merz pourra trouver des points d'entente, notamment avec ses partenaires britanniques et français. Ceux-ci se sont distingués notamment à travers leurs déclarations sur l'envoi de troupes de maintien de paix en Ukraine pour sécuriser un cessez-le-feu¹⁹ et leur proposition quant à une trêve partielle dans les airs, sur les mers et concernant les frappes sur les infrastructures critiques²⁰.

Dans ce contexte se pose aussi la question de l'engagement d'un futur chancelier Merz aux côtés de la France notamment, pour que l'Europe soit présente à la table des négociations sur une future architecture de sécurité européenne qui ne soit pas défavorable au pays agressé. Il s'agira également de la question de la possibilité de la faire respecter avec un soutien limité des États-Unis. Après la rupture avec la Russie, une distanciation sur le

18. J. Politi, F. Schwartz *et al.*, « US Suspends Military Aid to Ukraine, *Financial Times*, 4 mars 2025, disponible sur : www.ft.com.

19. C. Ducourtieux, « À Londres, les Européens à la recherche d'un plan de paix pour l'Ukraine », *Le Monde*, 3 mars 2025, disponible sur : www.lemonde.fr.

20. « Les alliés européens se montrent unis, Paris et Londres évoquent une trêve partielle en Ukraine », *France 24*, 3 mars 2025, disponible sur : www.france24.com.

long terme avec les États-Unis est-elle à craindre ? Un futur chancelier Friedrich Merz devra peut-être amorcer une deuxième *Zeitenwende* et potentiellement prendre ses distances avec l'approche transatlantique, qui a déterminé la politique de la CDU au cours des dernières décennies, afin de remettre l'Europe au centre de l'attention.

Les États-Unis sont certes un pilier indispensable de la sécurité de l'Europe, notamment en ce qui concerne la dissuasion nucléaire, mais la crédibilité de l'article 5 du traité de l'Atlantique nord (la clause de mutuelle défense) a déjà été remise en question à plusieurs reprises. Donald Trump avait déjà qualifié l'OTAN d'« obsolète » en 2019²¹. Pendant la campagne pour les élections présidentielles de 2024, il a déclaré que les États-Unis ne soutiendraient pas les pays de l'OTAN qui ne consacrent pas 2 % de leur PIB aux dépenses de défense s'ils étaient attaqués, et qu'il encouragerait même la Russie à attaquer ces pays²². Cela fait peut-être partie du style provocateur et disruptif de Donald Trump, mais de telles déclarations sont perçues avec beaucoup d'inquiétude en Europe, et donc aussi en Allemagne. La politique étrangère de l'Allemagne étant caractérisée par une « retenue » elle a compensé son sous-investissement dans son armée en sous-traitant sa sécurité et sa défense aux États-Unis. Or la perspective d'un partenaire américain de moins en moins fiable et prévisible, et de plus en plus transactionnel, représente un facteur d'incertitude pour l'Allemagne. Certes, les conditions de retrait de l'OTAN ont été rendues plus difficiles par la Constitution américaine, puisqu'elles nécessitent une loi au Congrès ou une majorité des deux tiers au Sénat américain²³, mais les États-Unis n'ont pas besoin de se retirer formellement de l'OTAN pour l'affaiblir. Il suffit pour cela de laisser planer le doute sur la clause de mutuelle défense, ce qui ferait de l'OTAN un tigre de papier.

Les relations germano-américaines sous Donald Trump : *quo vadis* ?

L'Allemagne prend de plus en plus conscience qu'elle est devenue une cible privilégiée des États-Unis. Déjà lors de son premier mandat, Donald Trump avait qualifié l'Allemagne de « passager clandestin » au sein de l'Alliance atlantique²⁴. En outre, le déficit du commerce extérieur des États-Unis vis-à-vis de l'Allemagne démontre à ses yeux que Berlin s'enrichit au détriment

21. « Trump Worries Nato with “Obsolete” Comment », BBC, 16 janvier 2017, disponible sur : www.bbc.com.

22. K. Sullivan, « Trump Says He Would Encourage Russia to “Do Whatever the Hell They Want” to Any NATO Country That Doesn't Pay Enough », CNN, 11 février 2024, disponible sur : <https://edition.cnn.com>.

23. « Le Congrès américain pousse Trump à la faute avant l'heure », *Focus*, 15 décembre 2023, disponible sur : www.focus.de.

24. S. Besch, « Defence Spending in NATO: Stop Convincing Trump, Start Convincing Europeans », Centre for European Reform, 10 juillet 2018, disponible sur : www.cer.eu.

de Washington²⁵. Il se fait en ce sens le porte-voix des électeurs et contribuables américains qui ne comprennent pas pourquoi ils devraient mettre à disposition de l'Europe des troupes et des moyens financiers pour assurer sa défense alors que l'Europe est un continent riche et dont la population dépasse en nombre celle des États-Unis. Parmi les États européens, l'Allemagne est particulièrement dans le viseur de Trump car après la Chine, le Mexique et le Vietnam, c'est le pays qui dispose du plus grand excédent commercial dans les échanges avec les États-Unis. Cet excédent commercial atteignait les 63 milliards d'euros en 2023²⁶, ce qui est pour déplaire à Donald Trump car cela signifie que les États-Unis importent plus qu'ils exportent.

Or, pour l'Allemagne, les États-Unis sont devenus encore plus indispensables dans trois domaines :

sur le plan de la sécurité et de la défense car l'Allemagne achète davantage d'armes américaines depuis le début de la guerre en Ukraine en 2022 ;

sur le plan énergétique car les États-Unis sont devenus un important fournisseur de gaz naturel liquéfié (GNL) ;

et sur le plan commercial car depuis 2024, les États-Unis sont également le principal partenaire commercial de l'Allemagne.

En raison de l'importance des États-Unis pour l'Allemagne, Trump peut faire pression pour atteindre certains objectifs. Il pourrait attendre de ses partenaires européens, l'Allemagne en tête, qu'ils achètent plus d'armes ou de GNL aux États-Unis, ou qu'ils s'alignent sur la politique américaine vis-à-vis de la Chine et adoptant une position plus ferme, ou encore qu'ils assouplissent certaines réglementations, par exemple en matière de politique climatique ou de politique numérique, afin de faciliter l'accès des entreprises américaines au marché européen. Il serait erroné de partir du principe que les relations transatlantiques s'amélioreront après le mandat de Trump dans quatre ans, et qu'il ne représente qu'une parenthèse parce que les États-Unis sont fondamentalement pro-européens. Son premier mandat avait déjà constitué un électrochoc pour les Européens, et la chancelière Angela Merkel avait même déclaré que l'UE devait assumer davantage de responsabilités²⁷, sans que cela ne soit suivi d'effets. Quand bien même les relations transatlantiques avaient été mises à rude épreuve sous la première présidence de Donald Trump, on se rassurait sur

25. A. Walsh, « Trump Slams Germany's US Trade Surplus as 'Bad' », *Deutsche Welle*, 26 mai 2017, disponible sur : www.dw.com.

26. « Communiqué de presse n° N053 du 16 octobre 2024 », Destatis, 16 octobre 2024, disponible sur : www.destatis.de.

27. A. Meiritz, A. Reimann *et al.*, « Merkels Bierzeltrede – Jeder Satz ein Treffer », *Der Spiegel*, 20 mai 2017, disponible sur : www.spiegel.de.

« l'héritage atlantique commun²⁸ » qui unit les États-Unis et l'Europe, et dépasse les clivages. Il n'en demeure pas moins qu'avec l'élection de Joe Biden à la Maison-Blanche, le soulagement était grand côté européen, et on espérait à nouveau une normalisation des relations transatlantiques, perdant ainsi un temps précieux qu'on aurait pu employer à rendre l'UE plus résiliente en matière de politique de sécurité et de défense.

Compte tenu de la dégradation des relations transatlantiques sous l'administration Trump par rapport au gouvernement précédent, la question se pose désormais de savoir si l'Allemagne se rapprochera plutôt de ses partenaires de l'UE en matière de politique de sécurité et de défense, ou si elle tentera, malgré la rupture avec les États-Unis, d'apaiser les tensions avec son partenaire transatlantique. Un juste milieu est sans doute nécessaire.

La proposition d'Emmanuel Macron de réfléchir à l'envoi de troupes en Ukraine²⁹, et qui a connu un certain retentissement au Royaume-Uni³⁰, n'a pas suscité un franc enthousiasme de l'Allemagne. Olaf Scholz avait ainsi rétorqué que tant qu'il serait chancelier, il n'y aurait pas d'envoi de troupes allemandes en Ukraine³¹. Son successeur potentiel, Friedrich Merz, estime également que la discussion sur l'envoi de troupes en Ukraine est prématurée³². Plusieurs craintes se manifestent quant à l'envoi de troupes en Ukraine. D'abord, tant que règne la guerre en Ukraine, l'Allemagne n'est pas susceptible d'envoyer de troupes, de crainte de devenir cobelligérant³³ – un tel envoi de troupes pourrait seulement être envisagé pour assurer un potentiel cessez-le-feu. Ensuite, si les États-Unis ou l'OTAN ne participaient pas à l'envoi de troupes, au soutien au transport logistique ou en termes de reconnaissance – comme l'avait laissé entendre le ministre de la Défense américain Pete Hegseth³⁴ – une telle opération pourrait être périlleuse car les troupes européennes seraient encore dépendantes de dispositifs américains en la matière³⁵. Se pose, de plus, la question des conséquences d'une potentielle attaque russe sur les troupes de maintien de la paix

28. A. Kramp-Karrenbauer, « Europe Still Needs America », *Politico*, 2 novembre 2020, disponible sur : www.politico.eu.

29 P. Ricard, « Les propositions de Macron sur l'envoi de troupes alliées en Ukraine ont semé la confusion entre les Occidentaux, au moment où les Européens tentent de s'organiser », *Le Monde*, 7 mars 2025, disponible sur : www.lemonde.fr.

30. « Bundesregierung hält Debatte über Entsendung von Truppen für verfrüht », *Die Zeit*, 17 février 2025, disponible sur : www.zeit.de.

31. « Scholz: "En tant que chancelier allemand, je n'enverrai pas de soldats en Ukraine" », *Deutschlandfunk*, 28 février 2024, disponible sur : www.deutschlandfunk.de.

32. « Peace Forces for the Ukraine – Who Will What? », *Tagesschau*, 21 février 2025, disponible sur : www.tagesschau.de.

33. « Bundesregierung hält Debatte über Entsendung von Truppen für verfrüht », *Die Zeit*, 17 février 2025, disponible sur : www.zeit.de.

34. C. Major, C. Masala *et al.*, « Wie ein neuer Krieg in Europa noch zu verhindern ist », *Der Spiegel*, 18 février 2025, disponible sur : www.spiegel.de.

35. B. Hunger, O. Imhof *et al.*, « Wie stark – oder schwach – sind Europas Armeen? », *Der Spiegel*, 21 février 2025, disponible sur : www.spiegel.de.

européennes qui pourrait constituer un test pour la réaction européenne et risquerait d'élargir la guerre à l'Europe et ainsi remettre en question la dissuasion de l'OTAN, sachant que les États-Unis ont annoncé que l'article 5 du traité de l'OTAN ne s'appliquerait pas à cette mission de paix³⁶.

Autre piste de réflexion française où il pourrait y avoir des points de convergence entre la France et une Allemagne potentiellement dirigée à l'avenir par Friedrich Merz, c'est sur le renforcement de la base industrielle de défense européenne. D'un point de vue français, c'est une manière de mettre en œuvre concrètement l'« autonomie stratégique » et de la transposer à la politique de sécurité et de défense. Par exemple, en contractant des dettes communes pour renforcer la base industrielle de défense de l'UE et en introduisant une préférence pour l'achat d'armes fabriquées au sein de l'UE. Mais jusqu'à présent, l'Allemagne était peu enthousiaste sur ces questions. Toujours est-il que le renforcement de la base industrielle de défense européenne tient une place centrale dans le programme de la CDU³⁷. Olaf Scholz avait jusqu'à présent exclu un endettement commun pour renforcer la base industrielle de défense³⁸. De même, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, avait proposé que les fonds pour un tel renforcement soient mis à disposition par la Banque européenne d'investissement, par un endettement à l'échelle nationale ou encore par des fonds privés³⁹. Elle a également proposé que les dépenses liées à la défense puissent à l'avenir être exclues du pacte de stabilité et de croissance. Le projet « *ReArm Europe* », présenté le 4 mars 2025 par la présidente de la Commission européenne, prévoit désormais l'engagement d'un endettement commun pour soutenir le réarmement à l'échelle de l'UE⁴⁰, ce qui démontre la vitesse à laquelle les choses évoluent sur ces débats au sein de l'UE étant donné la prise de conscience de l'ampleur des enjeux en matière de sécurité et de défense.

Compte tenu de la rigidité de la CDU quant au frein à l'endettement⁴¹, il n'a jusqu'à présent pas été envisageable que la CDU se prononce en faveur d'un endettement commun pour financer la base industrielle de défense européenne. L'urgence de la situation semble cependant avoir provoqué un changement de mentalités, du moins pour ce qui est des dépenses sur la base industrielle allemande, comme en témoigne la présentation d'un projet

36. A.-D. Boy, M. Gebauer *et al.*, « Gipfeltreffen zur Ukraine in Paris: Europas Woche der Wahrheit », *Der Spiegel*, 17 février 2025, disponible sur : www.spiegel.de.

37. Changement de politique pour l'Allemagne – Programme électoral de la CDU et de la CSU, CDU et CSU, p. 54.

38. « Scholz refuse une dette commune de l'UE pour l'armement », *FAZ*, 4 février 2025, disponible sur : www.faz.net.

39. S. Fritz, « Von der Leyen will an der Schuldenschraube drehen », *Tagesschau*, 4 février 2025, disponible sur : www.tagesschau.de.

40. J. Diesteldorf, « Ursula von der Leyen will EU-Schulden für Aufrüstung », *Süddeutsche Zeitung*, 4 mars 2025, disponible sur : www.sueddeutsche.de.

41. Changement de politique pour l'Allemagne – Programme électoral de la CDU et de la CSU, CDU et CSU, p. 75.

de financement portant sur plusieurs centaines de milliers d'euros pour renforcer la Bundeswehr, et que la CDU et le SPD ont présenté suite à des pourparlers entre ces deux partis à l'issue des élections fédérales allemandes⁴².

Un autre aspect qui pourrait susciter des discussions à l'avenir est la proposition de Friedrich Merz de discuter avec la France et le Royaume-Uni de la possibilité pour l'Allemagne de bénéficier du parapluie nucléaire français ou britannique⁴³. Un signe net de la perte de confiance envers les États-Unis. Friedrich Merz revient ainsi sur un débat qu'Emmanuel Macron avait lancé notamment lors de son discours de la Sorbonne le 25 avril 2024 pour étendre les intérêts vitaux français à toute l'Europe⁴⁴ – en reprenant des éléments d'un discours sur la dissuasion prononcé en février 2020 –, mais tous deux n'avaient suscité que peu d'écho sur cet aspect. Dans un entretien du 27 avril 2024, Emmanuel Macron avait affirmé être favorable à l'ouverture du débat sur une défense européenne incluant l'arme nucléaire française. Il ajoute : « [...] il y a l'arme nucléaire : la doctrine française est qu'on peut l'utiliser quand nos intérêts vitaux sont menacés. J'ai déjà dit qu'il y a une dimension européenne dans ces intérêts vitaux.⁴⁵ » Ces intérêts vitaux sont laissés volontairement flous de manière qu'une certaine ambiguïté stratégique soit maintenue quant aux conditions de l'emploi.

Ce thème a été un temps relevé par l'ancien ministre allemand des Finances, Christian Lindner, avant d'être écarté par Olaf Scholz comme non prioritaire⁴⁶ – sans doute dans l'idée que se tourner vers les partenaires européens à cet égard pourrait avoir pour effet domino redouté de détourner Washington de l'Allemagne en matière de sécurité nucléaire. En France aussi, le sujet fait l'objet de controverses. Le Rassemblement national (RN) s'est ainsi emparé du sujet pour présenter l'affaire comme si Emmanuel Macron voulait partager l'arme nucléaire française avec l'Allemagne et d'autres partenaires européens⁴⁷, ce qui n'est pas le cas car il ne s'agit pas de décider à 27 États membres de l'UE sur l'emploi de l'arme nucléaire française, ce qui est parfois sous-entendu aux deux extrêmes du paysage politique en France. Dans la même veine, Marine Le Pen rappelait à l'Assemblée nationale le 3 mars 2025 : « le feu nucléaire, degré suprême

42. M. Jaeger, E. Lohse *et al.*, « Was Sie über das Finanzpaket von Union und SPD wissen müssen », *FAZ*, 5 mars 2025, disponible sur : www.faz.net.

43. C. Lunday, « Europe Should Brace for Trump to End NATO Protection, Germany's Merz Warns », *Politico*, 21 février 2025, disponible sur : www.politico.eu.

44. Discours du Président de la République française Emmanuel Macron sur l'Europe, Élysée, 25 avril 2024, p. 7, disponible sur : www.elysee.fr.

45. M. Quentin, « Emmanuel Macron favorable à l'ouverture du "débat" sur une défense européenne incluant l'arme nucléaire française », *Toute l'Europe*, 29 avril 2024, disponible sur : www.touteurope.eu.

46. D. Brössler et N. Richter, « Nous voulons être si forts que personne ne nous attaque », *Süddeutsche Zeitung*, 16 février 2024, disponible sur : www.sueddeutsche.de.

47. E. Donada, « Emmanuel Macron veut-il partager le pouvoir de dissuasion nucléaire français avec l'Union européenne ? », *Libération*, 4 février 2024, disponible sur : www.liberation.fr.

de la souveraineté, est un absolu⁴⁸ ». Dans le même hémicycle mais loin de la polémique, le ministre des Armées Sébastien Lecornu invitait les parlementaires à réfléchir à la place de la dissuasion nucléaire française dans « l'architecture de sécurité globale » européenne⁴⁹.

D'une manière générale, la question se posera également sur l'Ukraine de savoir comment le nouveau gouvernement fédéral souhaite procéder. Lors du débat sur les missiles de croisière *Taurus* au Bundestag allemand, Olaf Scholz avait obtenu gain de cause et ces armes n'ont finalement pas été livrées à l'Ukraine. Les Verts, le FDP et la CDU avaient pourtant plaidé pour la livraison de ces armes. Friedrich Merz a réitéré son souhait de livrer des *Taurus* à l'Ukraine en décembre 2024⁵⁰. Cependant, les pressions politiques internes sont susceptibles de peser lors de décisions aussi fondamentales et elles sont en mesure de faire échouer des projets, d'autant plus que l'Alternative pour l'Allemagne (AfD) n'hésiterait pas à s'emparer de ce thème pour critiquer le gouvernement. On peut rappeler à cet égard que plus les élections régionales en Allemagne de l'Est en septembre 2024 approchaient – et où les partis aux deux extrêmes du spectre politique étaient crédités d'importants scores, qui ont fini par se matérialiser –, plus Friedrich Merz se faisait discret sur ce sujet de la livraison des *Taurus*.

En dehors des priorités sur le plan de la sécurité et de la défense à laquelle l'Allemagne va devoir s'atteler avec ses partenaires européens, les questions économiques figureront sans conteste au premier plan des dossiers à traiter à l'échelle européenne. Dès lors quelles impulsions un gouvernement Merz pourra-t-il donner en la matière ?

48. R. Garrat-Valcarcel et N. Segauines, « Sur l'Ukraine et la sécurité en Europe, la France “peut jouer un rôle central”, selon François Bayrou », *Le Monde*, 4 mars 2025, disponible sur : www.lemonde.fr.

49. *Ibid.*

50. « Merz wiederholt “Taurus”-Versprechen in Kiew », *Tagesschau*, 9 décembre 2024, disponible sur : www.tagesschau.de.

L'Allemagne entre ouverture économique et résilience

Alors que l'Allemagne est de plus en plus qualifiée d'« homme malade » au sein de l'UE, pour des raisons économiques d'ordre structurel et conjoncturel, sera-t-elle tentée de poursuivre d'abord ses propres intérêts ou préférera-t-elle œuvrer à l'échelle européenne pour tenir tête à la concurrence chinoise et américaine ? Malgré les rapprochements certains entre la France et l'Allemagne au cours des dernières années sur la politique industrielle, des divergences persistent sur les questions d'endettement commun. Le frein à l'endettement et sa possible réforme côté allemand sont ainsi au centre des réflexions sur les marges de manœuvre financières de l'Allemagne même si la CDU a toujours soutenu une application stricte de ce dispositif constitutionnel. D'autres pommes de discorde entre la France et l'Allemagne concernent la politique commerciale de l'UE et l'application d'instruments de défense commerciale.

Des solutions allemandes ou européennes aux difficultés économiques de l'Allemagne ?

Faisant référence au contexte économique en Allemagne, le quotidien britannique *The Economist* a titré en août 2023 : « L'Allemagne est-elle à nouveau l'homme malade de l'Europe⁵¹ ? ». En 2024, le pays était plongé dans sa deuxième année consécutive de récession. Selon Bert Rürup, économiste en chef du *Handelsblatt*, l'économie allemande « traverse la plus grande crise de son histoire d'après-guerre. La pandémie, la crise énergétique et l'inflation ont appauvri les Allemands. [...] Il y a plus de 20 ans, en 2002 et 2003, l'économie allemande s'était pour la première fois contractée pendant deux années consécutives.⁵² » Aujourd'hui, c'est à nouveau le cas. Les investissements sont également en baisse : selon les prévisions du Handelsblatt Research Institute (HRI), ils pourraient atteindre en 2026 le même niveau qu'à la fin 2016⁵³. Par ailleurs, la

51. « Is Germany Once Again the Sick Man of Europe? », *The Economist*, 17 août 2023, disponible sur : www.economist.com.

52. D. Huchzermeier, B. Köster *et al.*, « Bundesrepublik vor längster Rezession der Geschichte », *Handelsblatt*, 1^{er} janvier 2025, disponible sur : www.handelsblatt.com.

53. *Ibid.*

production industrielle en Allemagne est en baisse depuis 2018⁵⁴. Les industries à forte consommation en énergie sont particulièrement touchées par les effets négatifs de la guerre en Ukraine. Même l'industrie automobile, qui fait habituellement la fierté de l'Allemagne, est en difficulté : fin 2024, les constructeurs automobiles et les fournisseurs allemands avaient annoncé de possibles fermetures d'usines⁵⁵ et des suppressions d'emplois à cinq chiffres⁵⁶.

En conséquence, l'Allemagne craint une désindustrialisation qui pourrait être favorisée par la politique industrielle des principaux concurrents de l'UE, les États-Unis et la Chine. Dans le cadre de l'*Inflation Reduction Act*, les entreprises qui s'implantent aux États-Unis et y créent des emplois peuvent bénéficier de subventions et d'allègements fiscaux, tout en tirant profit d'une croissance et d'une consommation plus dynamiques aux États-Unis qu'en Allemagne.

Face aux défis économiques, la question se posera de savoir si l'Allemagne sera tentée de mettre en avant ses propres intérêts ou si elle engagera une voie résolument européenne en tentant de permettre aux entreprises européennes d'atteindre une masse critique afin qu'elles aient la capacité de s'imposer dans la compétition internationale face aux États-Unis et à la Chine. Elle pourrait en effet être tentée de faire cavalier seul – c'est-à-dire d'éliminer tous les obstacles qui empêchent l'Allemagne de déployer pleinement sa puissance économique sans égards par rapport aux appréhensions des autres États membres. Par exemple, l'Allemagne pourrait faire abstraction de l'opposition de certains États membres de l'UE aux accords commerciaux, qui en l'état actuel des choses bloque la conclusion de ces accords, tandis que l'Allemagne fait face à l'urgence de la diversification et se tourne par conséquent vers de nouveaux fournisseurs et de nouveaux débouchés. L'alternative serait que l'Allemagne mise sur l'UE en tentant de lutter contre la fragmentation du marché intérieur, considérée par Enrico Letta et Mario Draghi dans leurs rapports aux institutions européennes comme un handicap majeur en termes de compétitivité et d'attractivité par rapport à des pays comme les États-Unis et la Chine.

Un éventuel repositionnement de l'Allemagne dans le domaine de la politique économique dépendra également de sa capacité à faire preuve d'unité au sein de son gouvernement, ce qui n'a pas toujours été le cas sous la coalition « feu tricolore ». En effet, au cours des quatre dernières années, la position de l'Allemagne a souvent été considérée comme confuse par ses partenaires européens en raison des divergences de vues des trois partis sur

54. M. Janson, « Motor der deutschen Wirtschaft stottert seit Jahren », Statista, 15 août 2024, disponible sur : <https://de.statista.com>.

55. M.-W. Buchenau, « Autozulieferer streicht zusätzlich 5500 Stellen », *Handelsblatt*, disponible sur : www.handelsblatt.com.

56. C. Kunkel et O. Klasen, « Bei diesen Firmen sollen Jobs wegfallen », *Süddeutsche Zeitung*, 26 novembre 2024, disponible sur : www.sueddeutsche.de.

certaines projets législatifs au niveau européen, faute de compromis. L'Allemagne était considérée comme peu fiable et imprévisible, comme l'ont illustré par exemple la Directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (CSDDD)⁵⁷ et la décision de mettre fin à la vente de véhicules thermiques à partir de 2035⁵⁸. Ce comportement de l'Allemagne peut être résumé par le terme « *German vote* ». L'Allemagne doit donc à nouveau gagner en crédibilité vis-à-vis de ses partenaires européens, un objectif facilité par une potentielle future coalition à seulement deux partis.

La politique industrielle européenne : quelles perspectives sous le futur gouvernement allemand ?

Pour les projets de politique industrielle de l'UE, le frein à l'endettement allemand pourrait constituer un obstacle, car la question se pose de savoir comment investir dans les technologies d'avenir, les infrastructures de transport et de télécommunication, ainsi que dans la transition verte et numérique, si ce n'est par l'endettement. Même le Fonds monétaire international (FMI)⁵⁹, mais aussi les sages économistes⁶⁰ et la Bundesbank⁶¹ conseillent d'assouplir le frein à l'endettement.

Si la règle actuelle est maintenue, l'Europe risque de se faire distancer par les États-Unis et la Chine. Cette crainte est déjà évoquée dans les rapports d'Enrico Letta et de Mario Draghi portant sur le marché intérieur et sur la compétitivité de l'UE. Ces rapports, qui ont été très bien accueillis en France, suscitent davantage de critiques en Allemagne. Certes, la proposition de créer une union des marchés des capitaux y est soutenue⁶², de manière que 300 milliards d'euros par an d'épargne européenne puissent profiter au marché intérieur européen au lieu de bénéficier au marché américain comme c'est le cas actuellement⁶³. En outre, le rapport de Mario Draghi indique que 800 milliards d'euros devraient être investis dans l'économie européenne, dont une partie avec un endettement

57. « Deutschland als unzuverlässiger Europäer? », *ZDF*, 9 février 2024, disponible sur : www.zdf.de.

58. « Warum die FDP das Verbrenner-Aus kippen will », *Der Spiegel*, 22 juin 2022, disponible sur : www.spiegel.de.

59. M. Schäfers, « IWF empfiehlt Lockerung der Schuldenbremse », *FAZ*, 28 mai 2024, disponible sur : www.faz.net.

60. « Wirtschaftsweise fordern Reform der Schuldenbremse », *Tagesschau*, 30 janvier 2024, disponible sur : www.tagesschau.de.

61. « Bundesbank kündigen Vorschlag zur Schuldenbremse an », *Tagesschau*, 25 février 2025, disponible sur : www.tagesschau.de.

62. E. Letta, « Bien plus qu'un marché – Vitesse, sécurité, solidarité. Donner au marché unique les moyens d'un avenir durable et de la prospérité pour tous les citoyens de l'UE », avril 2024, p. 8.

63. *Ibid.*, p. 12.

commun⁶⁴. Cette proposition bien accueillie par la France ne suscite pas le même enthousiasme en Allemagne, pour les mêmes raisons que celles qui suscitent la réticence de l'Allemagne quant à l'endettement commun pour renforcer la base industrielle de défense européenne.

Pendant longtemps le frein à l'endettement a fait obstacle à des investissements ambitieux en Allemagne, qui auraient également donné aux entreprises établies en Europe une plus grande sécurité en matière de planification – ces dernières années, elles se sont parfois laissé tenter par une implantation ailleurs, où elles ont été récompensées par des subventions et des allègements fiscaux. Il semble toutefois que l'Allemagne soit en train de repenser fondamentalement sa manière d'appréhender l'endettement.

Dans le cadre des entretiens exploratoires entre la CDU et le SPD après les élections législatives allemandes, un paquet financier devrait en effet voir le jour, qui permettrait des dépenses pouvant s'élever à plusieurs centaines de milliards d'euros et qui autoriserait, outre les développements en matière de politique de défense mentionnés précédemment, des développements infrastructurels de grande ampleur⁶⁵.

Ces dernières années, l'Allemagne s'est rapprochée de la France en matière de politique industrielle. Ainsi, sur la base d'une initiative franco-allemande, une stratégie industrielle européenne a été mise en place et mise à jour pendant la pandémie du Covid-19. Elle définit les secteurs et les technologies dans lesquels il s'agit d'investir à l'avenir, dans le cadre de la transformation verte et numérique. Outre cette analyse, elle contient également un inventaire des dépendances de l'UE vis-à-vis des pays tiers, dans le but de les réduire afin de rendre les chaînes d'approvisionnement plus résilientes. Ces dimensions sont complétées par des mécanismes de défense commerciale afin de contrer les pratiques déloyales de la concurrence des pays tiers et d'agir avec plus d'assertivité dans les relations avec les partenaires commerciaux.

Friedrich Merz, le possible futur chancelier allemand, souhaite encourager les « champions européens » et les Projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), à condition que les subventions soient ciblées dans des domaines précis, comme l'industrie des semi-conducteurs, la technologie des batteries, la technologie quantique ou l'Intelligence artificielle.

Traditionnellement, l'Allemagne est toutefois plutôt réticente à l'interventionnisme étatique, convaincue que les entreprises savent mieux se gérer elles-mêmes et qu'il doit y avoir une nette séparation entre la sphère

64. « Draghi to MEPs : “Europe Faces a Choice Between Exit, Paralysis, or Integration” », Parlement européen, 17 septembre 2024, disponible sur : www.europarl.europa.eu.

65. P. Schlereth, « Merz und das milliardenschwere “Whatever it takes” », *FAZ*, 5 mars 2025, disponible sur : www.faz.net.

politique d'un côté et la sphère économique de l'autre. Ainsi, la CDU prévoit de dresser un inventaire des subventions de l'État afin de supprimer les subventions jugées inefficaces du gouvernement « feu tricolore », d'autant plus que les annonces de subventions promises à Intel⁶⁶, Northvolt⁶⁷ et Wolfspeed⁶⁸ en contrepartie de l'implantation de ces entreprises en Allemagne se sont révélées infructueuses.

De même, la CDU défend une politique de l'offre, en envisageant par exemple de réduire l'impôt sur les bénéfices des entreprises de 30 % à 25 %⁶⁹. En ce qui concerne les technologies d'avenir, elle souhaite revenir sur la décision prise au niveau européen de mettre fin à la vente de véhicules à moteur thermique en 2035⁷⁰, ce qui promet d'intéressantes négociations de coalition avec les sociaux-démocrates, qui se sont positionnés en faveur de la transition vers les véhicules électriques⁷¹.

La politique commerciale européenne, pomme de discorde entre l'Allemagne et la France

Plus d'unité dans les accords commerciaux

En matière de politique commerciale, l'Allemagne et la France ont des approches très différentes, comme l'illustre l'accord de libre-échange UE-Mercosur. Ce dernier risque de rester une pomme de discorde sous le chancelier Merz, d'autant plus que la CDU est un parti qui se prononce clairement en faveur du libre-échange, alors que la France souhaite protéger ses agriculteurs contre l'importation de produits en provenance des pays du Mercosur et a des doutes sur la capacité de faire respecter des normes environnementales et sociales par le biais de ces accords.

C'est aussi à travers la stratégie de sécurité économique de l'UE⁷², qui repose sur l'ambition du *derisking* énoncé par la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, que l'Europe cherche à promouvoir l'industrie européenne, à lutter contre les distorsions de la concurrence des acteurs des pays tiers, mais aussi de prospecter de nouveaux partenaires commerciaux. En augmentant le nombre de

66. F. Neuhann, « In diesem Scheitern steckt auch eine Chance », *ZDF*, 17 septembre 2024, disponible sur : www.zdf.de.

67. C. Büchel et W. Weimer, « Habecks Batterie-Debakel », *Focus*, 7 février, 2025, disponible sur : www.focus.de.

68. B. Freytag et B. Wagener, « Amerikaner wollen mehr Subventionen für saarländische Chipfabrik », *FAZ*, 30 mars 2024, disponible sur : www.faz.net.

69. « Changement de politique pour l'Allemagne – Programme électoral de la CDU et de la CSU », p. 14.

70. *Ibid.*, p. 8.

71. Programme de gouvernement du SPD, SPD, 11 janvier 2025, p. 5.

72. « Approche européenne de la sécurité économique dans l'UE », Représentation de l'Allemagne auprès de la Commission européenne, 20 juin 2023, disponible sur : <https://germany.representation.ec.europa.eu>.

partenaires commerciaux, les États membres réduisent leur vulnérabilité si l'un de ces partenaires faisait défaut. Cela les expose moins au chantage politique. C'est un des enseignements tirés par rapport à la sur-dépendance de l'Allemagne vis-à-vis du gaz russe, qui a placé Berlin devant des choix difficiles : respecter le droit international et donc condamner la guerre d'agression russe en Ukraine, ou bien préserver ses intérêts économiques et garder le silence sur la violation des accords internationaux en Europe de l'Est.

La question de savoir comment l'Allemagne compte agir à l'avenir se pose également vis-à-vis de la Chine. La ministre allemande des Affaires étrangères de la coalition « feu tricolore », Annalena Baerbock, a déclaré lors de la présentation de la stratégie globale vis-à-vis de la Chine du gouvernement en juillet 2023 qu'après coup il faut bien admettre que le gaz russe, vanté pour son caractère peu onéreux, qui conférait un avantage compétitif à la base industrielle allemande, n'était pas si bon marché que ça : « Nous ne pouvons [...] pas nous permettre de réitérer ce à quoi nous avons été contraints à nos dépens en raison de la guerre d'agression russe, à savoir dépenser plus de 200 milliards d'euros pour l'ensemble de la société afin de nous libérer de notre dépendance envers la Russie⁷³. »

Il serait donc souhaitable que Paris et Berlin entame un dialogue sur le thème de la politique commerciale, car il y a actuellement peu de compréhension mutuelle pour les arguments respectifs. Une telle compréhension serait cependant la bienvenue pour avancer de manière constructive en prenant en compte les intérêts de l'ensemble des acteurs au lieu de rester fixé sur les mêmes points de blocage sans tentative d'y remédier.

Une approche plus dure des mécanismes de défense commerciale ou une solution diplomatique ?

La France est soucieuse de durcir la position de l'Europe vis-à-vis des pays qui ont recours à des pratiques commerciales déloyales et à des mesures coercitives. Si l'Allemagne n'est pas prête à prendre des mesures plus fermes contre de tels partenaires commerciaux, ceux-ci seront tentés de tester les limites du possible vis-à-vis de l'Europe dans un véritable bras de fer. C'est le cas des États-Unis et de la Chine. Les menaces de droits de douane supplémentaires des États-Unis sur l'acier et l'aluminium, ainsi que sur les voitures en provenance d'Europe, en sont un exemple.

Pendant la première présidence de Trump, des droits de douane supplémentaires avaient déjà été introduits contre l'aluminium et l'acier en

73. A. Baerbock, « Außenministerin Baerbock zur Zukunft der deutschen Chinapolitik », Youtube, 54'56", 13 juillet 2023, disponible sur : www.youtube.com.

provenance d'Europe. Toutefois, pour les voitures en provenance d'Europe, l'UE avait réussi à éviter de tels droits de douane grâce aux talents de négociation de Jean-Claude Juncker, le président de la Commission européenne de l'époque⁷⁴.

Il convient également de tracer des lignes rouges vis-à-vis de la Chine. Les constructeurs chinois de voitures électriques, qui bénéficient de subventions publiques faussant la concurrence, doivent se voir imposer des limites, comme cela a été décidé au niveau de l'UE. Ces droits de douane supplémentaires peuvent atteindre 35,5 % et sont valables pendant cinq ans. L'Allemagne a été mise en minorité sur cette question le 4 octobre 2024, lorsque dix États membres de l'UE ont voté pour l'imposition de droits de douane, douze États membres se sont abstenus et cinq États, dont l'Allemagne, ont voté contre. Berlin insiste pour négocier avec la Chine, car elle se voit exposée au risque de mesures de rétorsion de la part de la Chine, qui pourraient frapper durement l'industrie allemande.

Olaf Scholz a même envoyé une lettre à la présidente de la Commission Ursula von der Leyen en début d'année 2025, dans laquelle il demandait entre autres que les discussions avec la Chine sur le retrait des droits de douane punitifs européens sur les voitures électriques chinoises « aboutissent à un résultat consensuel⁷⁵ ». Le secrétaire général de la CDU, Carsten Linnemann, a déclaré dans une interview au *FAZ* fin 2024⁷⁶ : « Je rejette [...] les droits de douane punitifs de l'UE contre les voitures électriques chinoises. » À la place, il mise sur l'Organisation mondiale du commerce (OMC), même si la capacité d'action de cette organisation est affaiblie par les États-Unis. Le programme de la CDU prévoit également que « par principe, les droits de douane ne sont pas la bonne solution⁷⁷ ».

Une confiance en soi européenne ainsi qu'une attitude cohérente soutenue par l'ensemble des États membres de l'UE sont nécessaires pour éviter les tentatives de division dont l'UE est susceptible de faire l'objet. L'UE dispose également de leviers qu'elle a la capacité d'actionner pour exercer une pression vis-à-vis de ses partenaires commerciaux si nécessaire.

74. M. Becker, « Trump macht eine Politik von Mann zu Mann », *Der Spiegel*, 27 novembre 2024, disponible sur : www.spiegel.de.

75. H. Roßbach, « Scholz will, dass Europa wettbewerbsfähiger werden », *Süddeutsche Zeitung*, 2 janvier 2025, disponible sur : www.sueddeutsche.de.

76. C. Geinitz et J. Pennekamp, « Quelle sera la première mesure d'un gouvernement CDU, Monsieur Linnemann ? », *FAZ*, 7 novembre 2024, disponible sur : www.faz.net.

77. « Changement de politique pour l'Allemagne – Programme électoral de la CDU et de la CSU », *op. cit.*, p. 18.

Conclusion

Alors que l'Allemagne devrait pouvoir retrouver une certaine stabilité et crédibilité après les élections législatives, le tandem franco-allemand pourrait souffrir d'une situation politique imprévisible en France. L'affaiblissement d'Emmanuel Macron suite aux élections anticipées de l'année dernière et la difficile situation des finances publiques limitent la marge de manœuvre de la deuxième économie de l'UE. Au-delà des instabilités internes à la France, Paris a souvent été perçu par l'Allemagne comme imprévisible et peu fiable. Le tempérament d'Emmanuel Macron a été jugé disruptif et impulsif, et ses prises de position ont été peu coordonnées avec ses partenaires européens. Dans un pays comme l'Allemagne, qui se caractérise par une culture du compromis, cette attitude du président français a pu susciter de nombreuses critiques.

Par exemple, lorsqu'il a annoncé que l'OTAN était « en état de mort cérébrale⁷⁸ », ou à son retour de sa visite d'État en Chine en avril 2023, lorsqu'il a déclaré que l'Europe ne devait pas « être suiviste » vis-à-vis des États-Unis et ne devait pas se laisser entraîner dans des conflits qui ne sont pas les siens⁷⁹, ce qui semblait déplacé au vu du soutien américain à l'Ukraine et de la contribution des États-Unis à la sécurité européenne, mais qui mérite aujourd'hui d'être reconsidéré sous une autre lumière. À cela s'ajoute la déclaration faite sur l'envoi de troupes en Ukraine dans la conférence de presse à l'issue d'une conférence de soutien à l'Ukraine qu'il avait organisée en février 2024.

Il reste à espérer que la relance du Triangle de Weimar, composé de l'Allemagne, la France et la Pologne, que souhaitent tant la CDU⁸⁰ que le SPD⁸¹ (en tant que possibles futurs partenaires de coalition), donnera plus de dynamisme à l'UE. Donald Tusk, le Premier ministre de la Pologne, qui assure actuellement la présidence du Conseil européen, avait en tout cas attiré l'attention trois jours avant les élections présidentielles américaines en déclarant que l'UE devait à l'avenir assumer davantage de responsabilités et ne pouvait pas se contenter de sous-traiter sa politique de sécurité et de défense aux États-Unis⁸². Cette prise de position se trouve dans la lignée de l'autonomie stratégique prônée par Emmanuel Macron. Le rapprochement de la France, de l'Allemagne et de la Pologne à cet égard fait naître l'espoir d'un potentiel nouvel élan pour rendre l'UE plus autonome, au moins sur les aspects de la politique de sécurité et de défense.

78. « Emmanuel Macron Warns Europe: NATO Is Becoming Brain-dead », *op. cit.*

79. J. Hanke Vela et N. Camut, « Most Europeans Agree with Macron on China and US, Report Shows », *Politico*, 7 juin 2023, disponible sur : www.politico.eu.

80. « Changement de politique pour l'Allemagne – Programme électoral de la CDU et de la CSU », p. 46.

81. Programme de gouvernement du SPD, p. 52.

82. D. Tusk, Twitter/X, 2 novembre 2024, disponible sur : <https://x.com>.

Les dernières publications du Cerfa

J. Süß, « [Après les élections : l'Allemagne en quête d'une stabilité ébranlée ?](#) », *Briefing de l'Ifri*, mars 2025

V. Dubslaff, « [La montée en puissance de l'extrême droite. L'AfD et le choix de la radicalité](#) », *Notes du Cerfa*, n° 184, février 2025

J. Süß, « [Les libéraux-démocrates face aux élections fédérales allemandes. Un parti en lutte pour sa survie](#) », *Notes du Cerfa*, n° 183, février 2025

N. Batteux, « [Le SPD à l'épreuve des élections législatives de 2025 : du parti du chancelier au partenaire junior de coalition ?](#) », *Notes du Cerfa*, n° 182, février 2025

M. Baloge, « [La CDU lors des élections de 2025 : un chemin tracé vers la chancellerie, mais parsemé d'embûches](#) », *Notes du Cerfa*, n° 181, janvier 2025

P. Maurice, « [L'Allemagne en campagne pour les élections anticipées du 23 février. Enjeux d'un scrutin à risque](#) », *Éditoriaux de l'Ifri*, janvier 2025

P. Maurice, H. Stark, « [70e anniversaire du Cerfa. Genèse, histoire et visions pour les relations franco-allemandes](#) », *Notes du Cerfa*, n° 180, décembre 2024

P. Maurice, « [Trente-cinq ans après la chute du mur de Berlin : à l'Est quoi de nouveau ?](#) », *Briefing de l'Ifri*, novembre 2024



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org