ÉTUDES
DE L'IFRI

COMITÉ D'ÉTUDES DES RELATIONS
FRANCO-ALLEMANDES (CERFA)

JANVIER
2026

La fabrique de la politique européenne de l'Allemagne

Jeanette SÜß

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'autrice.

ISBN : 979-10-373-1154-2

© Tous droits réservés, Ifri, 2026

Couverture : Déclaration de presse du chancelier fédéral Friedrich Merz sur l'introduction des placements commerciaux personnels du chancelier fédéral Martin Blessing en Allemagne – Berlin, 22 septembre 2025 © EUS-Nachrichten/Shutterstock.com.

Comment citer cette publication :

Jeanette Süß, « La fabrique de la politique européenne de l'Allemagne », *Études de l'Ifri*, Ifri, janvier 2026.

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

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

Jeanette Süß 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 la politique intérieure allemande, l'Union européenne (UE) et le couple franco-allemand au sein de l'Europe. Politologue de formation, elle a travaillé pour le Conseil d'experts pour l'intégration et la migration au profit du gouvernement allemand, pour l'Institut d'études de sécurité de l'UE à Paris et pour la fondation politique allemande Friedrich-Naumann pour la liberté à Bruxelles avant de rejoindre le Cerfa.

Résumé

L'ambition européenne de Friedrich Merz est de faire de l'Allemagne, souvent perçue comme hésitante, un acteur de premier plan de l'Union européenne. À cette fin, le chancelier allemand a annoncé vouloir mettre un terme au « German vote ». Celui-ci incarne le paradoxe d'une Allemagne à la fois indispensable et fréquemment absente dans la décision européenne. L'indécision allemande, souvent le reflet de dissensions internes, se traduit à Bruxelles par des blocages, des abstentions lourdes de conséquences et une érosion de la confiance de ses partenaires. Ce phénomène, aggravé ces dernières années, a entamé la crédibilité de l'Allemagne, conduisant à une paralysie décisionnelle à Bruxelles. Pour remédier à cette situation, Friedrich Merz et son gouvernement ont mis en place de nouveaux dispositifs afin de renforcer la cohérence de la politique européenne de l'Allemagne.

Sur le fond, le chancelier articule sa politique européenne autour de deux grands axes thématiques étroitement liés : la souveraineté et le regain de compétitivité européenne. Le gouvernement Merz pousse à une adaptation et à un allègement ciblés des contraintes réglementaires, ainsi qu'à un agenda industriel centré sur l'innovation, l'énergie et le marché intérieur, afin d'éviter un décrochage vis-à-vis des États-Unis et de la Chine.

Dans la pratique, malgré cette volonté, les premiers mois du gouvernement CDU/CSU-SPD ont montré que la promesse de mettre fin au « German vote » se heurte à des tensions partisanes et procédurales qui produisent encore abstentions tactiques, contournement des circuits de coordination et rivalités entre ministères.

Sur la scène européenne, Friedrich Merz mise sur le franco-allemand, le triangle de Weimar et des formats mini-latéraux. Sa méthode plus intergouvernementale nourrit à la fois l'attente d'un leadership allemand plus clair et la méfiance d'États qui redoutent l'approche d'une Allemagne trop assertive selon l'idée « Germany first ». Or, la fenêtre d'opportunité pour structurer un agenda européen durable – en particulier avec Paris – reste étroite et incertaine à l'horizon 2027.

Executive summary

Friedrich Merz's European ambition is to turn Germany, long seen as hesitant into a leading actor within the European Union. To that end, he has pledged to end the "German vote," a phenomenon that epitomizes the paradox of a country both indispensable and frequently absent from European decision-making. Germany's indecision, often rooted in internal coalition division, has translated in Brussels into delays, significant abstentions, and a gradual erosion of trust among its partners. Worsened in recent years, this uncertainty has weakened Germany's credibility and contributed to paralysis in EU decision-making. To address this, Merz's government has introduced new mechanisms in Berlin designed to increase coherence in Germany's European policymaking.

Substantively, Friedrich Merz's European agenda rests on two closely linked pillars: European sovereignty and competitiveness. His government promotes deregulation of administrative burdens and an industrial strategy focused on innovation, energy, and the single market, aiming to prevent the EU from falling behind the United States and China.

In practice, however, the first months of the CDU/CSU-SPD government have shown that the promise to end the practice of the "German vote" still faces partisan and procedural tensions. These continue to produce tactical abstentions, attempts to bypass coordination channels, and rivalries between ministries.

On the European stage, Merz relies on the Franco-German partnership, the Weimar Triangle, and other small-group formats. His more intergovernmental approach fuels both expectations for clearer German leadership and concerns among member states wary of an overly assertive "Germany-first" approach. Yet the window of opportunity to shape a lasting European agenda, particularly with France, remains narrow and uncertain as 2027 approaches.

Sommaire

« GERMAN VOTE » : ENTRE CRÉDIBILITÉ ENTAMÉE ET PARALYSIE EUROPÉENNE 6

« Le German vote » sous les gouvernements précédents 10

Partager le pouvoir : les mécanismes de coordination de la politique européenne en Allemagne 15

LA PROMESSE DU NOUVEAU LEADERSHIP ALLEMAND SOUS FRIEDRICH MERZ 20

Resserrer le pouvoir : la CDU/CSU à la manœuvre 20

Assumer la souveraineté européenne : une question de compétitivité et de sécurité de l'UE 24

ENTRE AMBITIONS ET RÉALITÉS : PREMIERS PAS DU GOUVERNEMENT MERZ DANS LA POLITIQUE EUROPÉENNE 29

Un chancelier se heurte à sa coalition 29

Les échos européens du nouveau leadership allemand 33

CHANGEMENT DE CAP DANS LA POLITIQUE EUROPÉENNE ? 37

« German vote » : entre crédibilité entamée et paralysie européenne

Lors de son élection le 6 mai 2025, le chancelier allemand avait promis un retour de l'Allemagne sur la scène européenne et internationale. Comme mesure phare de ce retour, Friedrich Merz a annoncé vouloir mettre un terme au « German vote », c'est-à-dire l'incapacité de l'Allemagne à se positionner à Bruxelles, faute d'un accord interministériel, en particulier au Conseil de l'Union européenne (UE), regroupant les différentes formations des ministres des États membres[1]. Il lui incombe en effet de ménager sa coalition avec les sociaux-démocrates (SPD), qui ne partagent pas toujours le positionnement politique de l'union chrétienne-démocrate (CDU/CSU) dans les affaires européennes.

Après des années de prudence politique sous Angela Merkel, puis Olaf Scholz, Friedrich Merz souhaite renouer avec le rôle traditionnel de l'Allemagne dans la politique européenne, en tant qu'actrice et force de proposition. Il entend réinscrire son parti dans le projet d'intégration européenne, dans l'esprit des ambitions de l'ancien chancelier rhénan Helmut Kohl et de son confident Wolfgang Schäuble, artisans des réformes institutionnelles qui ont façonné l'architecture de l'UE[2]. Alors qu'Angela Merkel s'était affirmée comme une gestionnaire de crises multiples (celle de l'euro, la question migratoire et du Covid-19), elle n'a pas véritablement su donner de nouvelles impulsions à la politique européenne. Son manque de réponse vis-à-vis de l'« initiative pour l'Europe » d'Emmanuel Macron dans son discours de la Sorbonne en 2017[3] n'est pas passé inaperçu en France. À l'époque, en 2017, dans le discours politique allemand, on se référait davantage au terme de « capacité d'action » (*Handlungsfähigkeit*) plutôt que de souveraineté[4].

Le *leadership* de l'Allemagne sous Angela Merkel a été perçu comme mitigé même quand le pays assurait la présidence au Conseil de l'UE en

1. « CDU/CSU Gruppe gratuliert Friedrich Merz zur Wahl zum Bundeskanzler » [Le groupe CDU/CSU félicite Friedrich Merz pour son élection au poste de chancelier fédéral], Groupe parlementaire au Parlement européen CDU/CSU, 6 mai 2025, disponible sur : www.cducsu.eu.
2. P. Maurice, « Couple franco-allemand : que pouvons-nous attendre de Friedrich Merz ? », *Telos*, 26 février 2025, disponible sur : www.telos-eu.com.
3. « Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique », Élysée, 26 septembre 2017, disponible sur : www.elysee.fr/emmanuel-macron.
4. C. Demesmay, « Capitaine dans la tempête : défis et enjeux de la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne », *Notes du Cerfa*, n° 153, Ifri, juin 2020, p. 13, disponible sur : www.ifri.org.

2020. Malgré la nécessité d'adapter le programme initial à la gestion de la crise du Covid-19, l'Allemagne a joué un rôle déterminant dans la négociation et l'adoption de l'instrument de relance « Next Generation EU », décidé comme initiative conjointe franco-allemande au printemps 2020[5] et formellement adopté sous présidence allemande. Cet accord constitue un accomplissement majeur de la présidence qui a débuté en juillet 2020[6], même si Angela Merkel n'a pas cherché à l'inscrire dans une dynamique plus large de renforcement durable de l'intégration européenne.

Olaf Scholz a piloté, pour sa part, à partir de 2021, un gouvernement affichant une ambition européenne plus marquée que la grande coalition d'Angela Merkel qui l'a précédé. Cette ambition a été portée notamment par les Verts ainsi que les libéraux-démocrates du FPD qui avaient poussé dans le contrat de coalition pour une réponse allemande au discours de la Sorbonne d'Emmanuel Macron[7]. Cette ambition s'est toutefois heurtée à un manque de leadership de la part d'Olaf Scholz, laissant un vide politique dans l'UE que la France, seule, n'a pas été en mesure de combler. La guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine et la crise énergétique qui en a découlé ont à la fois mis à nu et renforcé ces difficultés européennes, en exacerbant les hésitations du gouvernement allemand et en compliquant la recherche de réponses communes. Les hésitations du gouvernement se sont traduites par une lenteur et une grande prudence sur les livraisons d'armes lourdes à l'Ukraine, qui ont donné le sentiment d'un écart persistant entre la rhétorique de rupture et les décisions concrètes. Elles sont aussi apparues dans la gestion de la crise énergétique, marquée par des querelles internes sur le nucléaire, le calendrier du découplage vis-à-vis de la Russie et la mise en place des dispositifs de protection des consommateurs, ce qui a souvent placé Berlin en position de réaction plus que d'anticipation.

Lorsqu'il arrive à la chancellerie, Friedrich Merz a pour but de réinstaurer un leadership allemand plus affirmé. Bien qu'il n'eût jusque-là occupé aucune fonction gouvernementale, l'une de ses premières fonctions avait été celle de député européen au début des années 1990. Cette expérience politique lui confère une certaine crédibilité en tant que défenseur de la cause européenne, qu'il place au cœur de sa politique

5. U. Krotz et L. Schramm, « Embedded Bilateralism, Integration Theory, and European Crisis Politics: France, Germany, and the Birth of the EU Corona Recovery Fund », *Journal of Common Market Studies*, vol. 60, n° 3, 2021, p. 526-544.

6. Au-delà de « Next Generation EU », Berlin a contribué à faire aboutir le paquet formé par le cadre financier pluriannuel 2021-2027, la décision sur les ressources propres, à dégager un accord de principe sur le nouvel objectif climatique de l'UE pour 2030, et à boucler la phase finale de l'accord commercial post-Brexit. La présidence a aussi permis de faire avancer les travaux du Conseil sur la numérisation, l'Union européenne de la santé, la coopération en matière de défense ainsi que sur certains volets de la politique migratoire et d'asile, même sans produire d'effet symbolique comparable à celui du fonds de relance. Voir K. Böttger et M. Jopp, « Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2020: selektive Föderalisierung des Integrationsprozesses », *Integration,* n° 1/2021, p. 3-23.

7. « Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit » [Oser plus de progrès. Alliance pour la liberté, la justice et la durabilité], SPD, disponible sur : www.spd.de.

extérieure, conformément à son image publique d'un « chancelier des Affaires étrangères » (*Außenkanzler*)[8]. Selon Friedrich Merz, une Allemagne forte demeure indispensable pour affronter les défis actuels de l'UE : relance économique après des années de stagnation et de turbulences internationales ; développement d'une capacité d'action (*Handlungsfähigkeit*) face aux bouleversements géopolitiques et au désengagement américain des institutions internationales ; ou encore élaboration d'une politique industrielle et de défense plus ambitieuse. Les crises multiples qu'a traversées l'UE depuis 2008 ont montré l'importance de l'articulation entre la politique nationale et la politique européenne. Si l'Allemagne est affaiblie sur le plan économique et politique, c'est toute l'UE qui en subit les conséquences. Quand l'Allemagne prend une décision politique importante, comme celle prise lors du discours du « changement d'époque » (*Zeitenwende*) ou bien le tournant de sa politique migratoire en 2015[9], elle doit avoir le « réflexe européen » et penser à inscrire ses décisions dans une perspective véritablement européenne. Pour faire face à des enjeux concrets tels que la politique commerciale vis-à-vis des États-Unis et de la Chine, une désaffection vis-à-vis des liens transatlantiques, ainsi que la question du cadre financier pluriannuel de l'UE, les partenaires européens attendent un leadership allemand en raison de son poids économique et de son rôle géopolitique dans le monde. C'est ce rôle que Friedrich cherche à incarner[10].

Mais le chancelier doit également faire en sorte que les partenaires européens ne le perçoivent pas comme un défenseur d'une approche « Germany first », c'est-à-dire une Allemagne qui poursuit uniquement ses propres intérêts[11]. Dans ce sens, Friedrich Merz mise sur la relance du tandem franco-allemand, du triangle de Weimar ainsi que sur d'autres formats intergouvernementaux tels que Weimar+ (France, Allemagne, Pologne, Italie, Espagne, Royaume-Uni et Commission européenne) et E3 (France, Allemagne, Royaume-Uni). Avec ces différentes coalitions à géométrie variable, le chancelier allemand cherche à forger une politique de sécurité et de défense européenne plus affirmée, notamment par rapport au soutien des Européens à l'Ukraine, mais aussi à faire redémarrer la compétitivité de l'UE. Ce sujet figure également au cœur du nouvel agenda

8. « In 70 Tagen um die Welt: Wie schlägt sich der „Außenkanzler" Merz? » [Le tour du monde en 70 jours : comment s'en sort Merz, le "chancelier des affaires étrangères" ?], *DGAP Morning Brief*, 17 juillet 2025, disponible sur : https://dgap.org.

9. Friedrich Merz présente dès son entrée en fonction un virage dans la politique d'immigration, marquée par davantage de restrictions, de contrôles et de renvois, tout en réaffirmant que l'Allemagne demeure un pays d'immigration. Concrètement, le gouvernement met l'accent sur la limitation de l'« immigration illégale », le durcissement des conditions d'entrée et un encadrement plus strict de la naturalisation, avec l'abandon de la naturalisation accélérée au bout de trois ans et un resserrement des critères.

10. P. Maurice, « Un « leadership allemand plus fort » dans l'UE ? », *in* T. de Montbrial et D. David (dir.), *Ramses 2026. Un nouvel échiquier*, Paris, Dunod/Ifri, 2025, p. 250-253.

11. J. Cliffe et J. Puglierin, « The Merz Doctrine: What a CDU/CSU-led Government Would Mean for German Foreign Policy », *ECFR Commentary*, 18 décembre 2024, disponible sur : https://ecfr.eu.

franco-allemand. Dans une tribune conjointe publiée le jour de la prise de fonction du chancelier allemand dans *Le Figaro* et *Die Welt*, les deux chefs d'État et de gouvernement ont donné un signe fort sur la relance du moteur franco-allemand axée sur la compétitivité[12]. Et malgré l'instabilité politique en France, la feuille de route commune, adoptée à Toulon lors du Conseil des ministres franco-allemand (CMFA) le 29 août 2025, cherche à remettre les relations bilatérales sur les rails tout en les inscrivant dans un contexte européen plus large[13]. Ce recours à des formats intergouvernementaux[14] témoigne d'une volonté de piloter plus étroitement la politique européenne depuis la chancellerie, d'utiliser le Conseil européen (regroupant les chefs d'État et de gouvernement) de façon plus stratégique et de s'affirmer davantage vis-à-vis de la Commission européenne, perçue par une partie de la CDU/CSU comme prédominante dans la gouvernance de l'UE[15]. Ces formats « mini-latéraux » peuvent devenir des espaces privilégiés où se construisent ces passerelles entre Nord et Sud, Est et Ouest, en offrant un cadre plus souple pour formuler, tester et rapprocher les intérêts avant de les porter ensuite au niveau de l'ensemble de l'Union[16].

Or, cette volonté de s'afficher plus clairement et plus fermement sur la scène européenne contraste avec la faible assise politique de Friedrich Merz sur le plan national. Il veut faire oublier le faux départ de son investiture le 6 mai 2025, durant laquelle il n'a pas obtenu la majorité absolue des voix au Bundestag lors du premier tour de vote pour devenir chancelier. Cet incident constitue une première dans l'histoire politique allemande récente[17] et a suscité un climat de scepticisme chez le public et une perte de confiance de son électorat. Ce sentiment se trouve renforcé par la perception d'une rupture de certaines promesses électorales, notamment d'avoir mis en place le mécanisme de dérogation au « frein à l'endettement ». Il reste à voir à quel point l'engagement de Friedrich Merz pourra contribuer à une meilleure image de celui-ci auprès de la population allemande. Cependant, restaurer la crédibilité de l'Allemagne vis-à-vis des partenaires européens dans la gestion des affaires européennes semble être sa priorité dans un premier temps. Sous les gouvernements précédents, le

12. E. Macron et F. Merz, « Il faut remettre à plat les relations franco-allemandes pour l'Europe », *Le Figaro*, 7 mai 2025, disponible sur : www.lefigaro.fr. ; E. Macron et F. März, « Einen diktierten Frieden werden wir niemals akzeptieren » [Nous n'accepterons jamais une paix imposée], *Die Welt*, 7 mai 2025, disponible sur : www.welt.de.
13. « Conseil des ministres franco-allemand à Toulon », Élysée, 29 août 2025, disponible sur : www.elysee.fr.
14. J. Plottka, « A New German EU Policy: Merz's Intergovernmentalism or von der Leyen's Supranationalisation? », *Berlin Perspectives*, Institut für Europäische Politik, 1er avril 2025, disponible sur : https://iep-berlin.de.
15. Entretiens menés avec des collaborateurs parlementaires ainsi que des fonctionnaires dans des ministères tenus par la CDU.
16. L. Aggestam et A. Hyde-Price, « Germany's Role in Europe: Great Expectations », *European Policy Analysis*, Sieps, novembre 2025, p. 13, disponible sur : https://sieps.se.
17. S. Garbe, F. Gathmann *et al.*, « Als es zum Ernstfall kommt, gibt es keinen Plan » [Quand une situation d'urgence survient, il n'y a pas de plan], *Der Spiegel*, 9 mai 2025, disponible sur : www.spiegel.de.

manque de cohérence de la politique européenne de l'Allemagne sapait non seulement sa crédibilité à l'échelle européenne, mais se répercutait également sur les partenaires européens, souvent en attente et désireux de suivre la position allemande[18].

« Le German vote » sous les gouvernements précédents

Depuis l'ère Merkel et la première grande coalition entre la CDU/CSU et le SPD (2005-2009), on utilise l'expression « German vote » dans les médias pour souligner les difficultés de coordination du gouvernement allemand sur les questions européennes. Cette hésitation, ou abstention, due à ses structures internes complexes, peut retarder ou compliquer l'adoption de lois européennes. Les partenaires européens attendent de l'Allemagne qu'elle assume un rôle de leadership compte tenu de son poids économique au sein de l'UE ainsi que de son poids en termes de voix au Conseil[19]. Si l'Allemagne n'affiche pas de position, certains autres États membres ne savent pas toujours comment se positionner. Si l'Allemagne change de position, cela peut vite entraîner d'autres États membres à la suivre. Comme l'illustre un diplomate de la représentation allemande auprès de l'UE, souvent, notamment pour les pays plus petits comme la Slovénie ou Malte, l'instruction donnée pour voter à Bruxelles consiste à « suivre la position allemande – peu importe laquelle[20] ».

Le poids important de l'Allemagne pour atteindre une majorité qualifiée au Conseil

Pour atteindre une majorité qualifiée au Conseil de l'UE, il faut que celle-ci rassemble une « double majorité », c'est-à-dire 55 % des votes des États membres, ce qui correspond actuellement à 15 États sur 27, lesquels doivent par ailleurs représenter au moins 65 % de la population de l'UE. Seuls les dossiers concernant la politique extérieure et de sécurité, les questions financières et fiscales, et certains domaines de la politique judiciaire et intérieure doivent encore passer par l'unanimité[21]. Avec 18,8 % de la population européenne, la part de l'Allemagne au sein du Conseil est donc décisive[22].

18. A. Wimmel, « „The German Vote" im Rat der Europäischen Union » [« The German vote » au Conseil de l'UE], *Integration,* n° 3/2024, p. 192-206.
19. Le produit intérieur brut (PIB) allemand représente environ un quart du PIB de toute l'UE. Voir « Produit intérieur brut de l'Allemagne de 1970 à 2024 », Statista, 24 février 2025, disponible sur : https://fr.statista.com.
20. Entretien avec l'autrice.
21. Suivant l'article 16 du Traité de l'Union européenne.
22. A. Wimmel, « „The German Vote" im Rat der Europäischen Union », *op. cit.*

Le poids de l'Allemagne a été renforcé depuis le Brexit et la réforme du système de vote au Conseil, à la suite d'une phase de transition dans le cadre de la mise en application du traité de Lisbonne de 2009, jusqu'en 2014. Lorsque l'Allemagne s'abstient lors d'un vote au Conseil, son abstention a l'effet d'un vote « contre » en raison du calcul de la majorité qualifiée. Cela signifie que l'Allemagne peut contribuer à former une minorité de blocage. Pour empêcher l'adoption d'une décision, il faut au moins quatre États membres représentant ensemble 35 % de la population de l'UE. Sans aucun doute, une abstention – sauf lorsqu'elle relève d'un choix délibéré – traduit un manque de capacité d'action européenne.

Une compétition de leadership entre la chancellerie et le ministère des Affaires étrangères

Ainsi, sous la coalition « noire-jaune » (CDU/CSU-FDP) entre 2009 et 2013, un bras de fer opposait la chancellerie fédérale, dirigée par la CDU et le ministère des Affaires étrangères, dirigé par le FDP pour savoir qui devait piloter la politique européenne allemande à Bruxelles. Le conflit se concentrait sur le poste du représentant permanent à Bruxelles, Edmund Duckwitz, que le ministre des Affaires étrangères, Guido Westerwelle avait révoqué pour le remplacer par le diplomate Peter Tempel. Pour ce dernier, Duckwitz ne représentait pas suffisamment les intérêts du ministère des Affaires étrangères, car il avait été mis en place précédemment par Angela Merkel. Ce différend a temporairement miné la cohérence et l'efficacité de la position allemande dans l'UE, faute de clarté sur la ligne à suivre au Conseil entre la chancellerie et le ministère des Affaires étrangères[23].

Le principe d'autonomie ministérielle avant tout

Pendant la deuxième grande coalition entre chrétiens-démocrates et sociaux-démocrates (2013-2017), le conflit autour du prolongement de l'utilisation du glyphosate avait mis en évidence le faible degré de cohérence au sein du gouvernement quant aux affaires européennes. En effet, le ministre de l'Agriculture, Christian Schmidt (CSU), soutenait la prolongation de l'autorisation européenne, tandis que la ministre de l'Environnement, Barbara Hendricks (SPD), s'y opposait, poussant

23. C. B. Schiltz, « Berliner Kompetenzstreit lähmt deutsche EU-Politik » [Le conflit de compétences à Berlin paralyse la politique européenne de l'Allemagne], *Die Welt*, 10 septembre 2010, disponible sur : www.welt.de ; B. Hüttemann, « Das „Schwarze Loch" der deutschen Europapolitik – Lobbyismus und europapolitische Koordinierung in Deutschland » [Le « trou noir » de la politique européenne allemande – Lobbyisme et coordination de la politique européenne en Allemagne], *in* D. Göler, A. Schmid et L. Zech (dir.), *Europäische Integration. Beiträge zur Europaforschung aus multidimensionaler Analyseperspektive* [Intégration européenne. Contributions à la recherche sur l'Europe dans une perspective d'analyse multidimensionnelle], Baden-Baden, Nomos, 2015, p. 175-195.

l'Allemagne à s'abstenir pendant longtemps. Quelques jours avant l'échéance fin novembre 2017, le ministre Christian Schmidt a voté seul en faveur de l'autorisation d'un prolongement de cinq ans sans accord interne, faisant basculer le résultat du vote au Conseil Agriculture et Pêche dans l'ensemble. Cet acte avait provoqué une vive controverse à Berlin et suscité des irritations à Bruxelles quant à la fiabilité de la position allemande au sein de l'UE[24]. Une ancienne administratrice française des affaires européennes y voit également « le plus grand coup de canif de la part de l'Allemagne vis-à-vis de la France » étant donné que la France comptait voter en accord avec l'Allemagne et se voyait « trahie » par la décision unilatérale du ministre de l'époque.

Gouverner à trois : le dilemme du « German vote » poussé à l'extrême par le FDP

Depuis les dernières grandes coalitions menées par Angela Merkel jusqu'à la coalition « feu tricolore » d'Olaf Scholz (2021-2024), les problèmes de coordination de la politique européenne se sont accentués. En 2021, pour la première fois depuis 1957 au niveau fédéral, l'Allemagne était gouvernée par une coalition réunissant trois partis (SPD, Verts, FDP). Cette nouveauté a accentué les difficultés de coordination politique, rendant plus compliquée la recherche de compromis. Par ailleurs, les libéraux-démocrates du FDP ne sont sans doute jamais parvenus à s'extraire complètement de leur ancienne posture de parti d'opposition avant la fin anticipée de la coalition en novembre 2024. Dans un système politique allemand de plus en plus fragmenté, chaque parti du gouvernement mettait en avant son programme pour complaire à son électorat respectif et pour ne pas voir ses positions diluées dans des compromis avec ses partenaires de coalition[25]. Cette manière de faire a été poussée à l'extrême par le FDP, qui, en tant que plus petit partenaire de la coalition « feu tricolore », s'est souvent senti relégué au second plan. Pour des raisons aussi électorales, à l'approche des élections régionales, européennes et fédérales, le parti a freiné ou bloqué, par le véto de certains de ses ministres, des décisions pourtant déjà approuvées au niveau européen. Cette attitude a non seulement terni la réputation de l'Allemagne à Bruxelles, mais aussi réduit la marge de manœuvre politique du gouvernement fédéral.

L'épisode du blocage allemand sur l'interdiction des voitures neuves à moteur thermique à partir de 2035 illustre à quel point les tactiques procédurales du gouvernement de la coalition « feu tricolore » ont porté préjudice à l'image de l'Allemagne et à sa politique européenne.

24. J. Pavy, « Le glyphosate prolongé, l'UE divisée », Euronews, 28 novembre 2017, disponible sur : www.euronews.com.
25. J. Süß, « Les libéraux-démocrates face aux élections fédérales allemandes : un parti en lutte pour sa survie », *Notes du Cerfa*, n° 183, Ifri, février 2025.

À l'automne 2022, les négociations entre la Commission européenne, le Conseil et le Parlement sur l'interdiction des véhicules à moteurs thermiques à partir de 2035 étaient conclues. L'adoption formelle par les États membres, prévue pour mars 2023, ne devait être qu'une formalité. Mais l'intervention à la dernière minute du FDP, mené par le ministre allemand des Transports, Volker Wissing, avait tout remis en question. Le parti libéral exigeait que la Commission européenne garantisse la possibilité d'autoriser après 2035 des véhicules fonctionnant uniquement aux carburants de synthèse (*e-fuels*). Face à la menace d'une abstention allemande et donc d'un « German vote », la présidence suédoise du Conseil avait retiré le dossier de l'ordre du jour. Sans l'Allemagne, aucune majorité qualifiée n'était possible, car l'Italie et la Pologne avaient également annoncé leur opposition. Le gouvernement allemand, divisé entre le SPD et les Verts, favorables à la mesure, et le FDP qui y était opposé, a finalement choisi de s'abstenir. À Bruxelles, cette position a été perçue comme un signe de blocage potentiel du projet[26]. Après plusieurs jours d'incertitude et de fortes pressions politiques, un compromis a été trouvé grâce à l'intervention directe de la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, en ajoutant l'étude de technologies alternatives, ce qui a finalement permis à l'Allemagne de voter en faveur du texte. Cette stratégie du FDP, consistant à rouvrir des compromis déjà négociés au niveau européen, a été perçue comme un « facteur d'instabilité politique majeur » ces dernières années, mettant en cause la fiabilité de l'Allemagne en tant que partenaire européen, comme le résume un diplomate français à Bruxelles.

L'adoption de la loi sur les chaînes d'approvisionnement en mars 2024, qui impose aux grandes entreprises un devoir de vigilance en matière de droits humains et d'environnement sur l'ensemble de leur chaîne de valeur, a provoqué un nouvel incident majeur ternissant un peu plus la réputation de l'Allemagne à Bruxelles. Ce revirement du FDP est survenu très tardivement dans le processus de négociation après plus de trois ans de discussions et malgré l'accord préalable du parti[27]. À plusieurs reprises, les votes au Conseil ont dû être reportés. En se refusant à approuver le texte, le FDP, traditionnellement proche des petites et moyennes entreprises (PME), pensait avant tout à sa propre base électorale. Enfin, malgré ce « German

26. S. Götze, G. Traufette et A. Haitsch, « Wegen FDP-Blockade – EU verschiebt Abstimmung über Verbrenner-Aus erneut » [En raison du blocage du FDP, l'UE reporte à nouveau le vote sur l'interdiction des moteurs thermiques], *Der Spiegel*, 3 mars 2023, disponible sur : www.spiegel.de.

27. Le trilogue est une étape du processus législatif de l'UE, où des représentants du Parlement européen, du Conseil de l'UE et de la Commission européenne se réunissent de façon informelle pour négocier et trouver un compromis sur des propositions de loi européennes. L'objectif du trilogue est d'aboutir à un texte commun acceptable à la fois pour le Parlement et le Conseil, la Commission jouant le rôle de médiateur. Ce processus permet d'accélérer l'adoption des textes législatifs lorsque les deux colégislateurs (Parlement et Conseil) ont des positions différentes. Voir « Négociations interinstitutionnelles », Parlement européen, disponible sur : www.europarl.europa.eu.

vote », la loi a tout de même été adoptée sans que l'Allemagne ait joué un rôle prédominant dans sa conception[28].

Rares ont été les moments où le chancelier Olaf Scholz s'est servi de son droit de prérogative[29] en tranchant les désaccords interministériels de sa coalition sur les dossiers européens. Et quand il l'a fait, comme en septembre 2023 en amont de l'adoption du Pacte sur la migration et l'asile de l'UE, c'était bien tard dans le processus de négociation. Alors que les Verts refusaient de soutenir la directive de crise prévoyant des procédures d'asile accélérées aux frontières extérieures de l'UE, Olaf Scholz a décidé de faire usage de sa prérogative pour éviter un autre « German vote ». Il faut s'interroger sur les raisons qui l'ont poussé à recourir à son droit de prérogative dans ce contexte précis ou non dans d'autres. Le sujet migratoire était l'un des projets phares de la coalition « feu tricolore » sur la scène européenne, dans la mesure où l'Allemagne avait, pendant de longs mois, plaidé à Bruxelles en faveur d'un compromis et où Olaf Scholz l'avait publiquement présentée comme une étape historique vers une meilleure organisation et une limitation plus efficace des flux migratoires. Un revirement allemand de dernière minute, sous la forme d'un « non » au Conseil, et à l'approche des élections européennes en 2024, aurait dès lors gravement entamé la crédibilité européenne du gouvernement fédéral, en contradiction directe avec la ligne qu'il avait lui-même contribué à façonner.

Dans le même temps, l'exécutif se trouvait soumis à une pression intérieure croissante pour « reprendre le contrôle » de l'immigration, face à une opposition emmenée par la CDU/CSU, à une AfD en progression et à des segments du FDP qui réclamaient un durcissement net de la politique migratoire et érigeaient cette réforme en test décisif de la capacité d'action de la coalition[30]. Après la décision, Olaf Scholz se targuait dans son discours de politique générale devant le Bundestag d'avoir fait avancer un dossier majeur de la politique européenne. Friedrich Merz, alors chef de file de l'opposition, lui reprochait de ne pas avoir su maîtriser les dissensions de sa coalition, ce qui se répercutait sur les dossiers européens. Ceci n'était, selon lui, pas digne de l'image de l'Allemagne, pays le plus important sur le plan géostratégique au cœur de l'Europe. Deux ans avant son arrivée au pouvoir, Friedrich Merz voyait déjà dans la pratique du « German vote » une faille majeure dans la politique européenne allemande qui était une « défaillance

28. H. Kafsack, « EU verabschiedet Lieferkettengesetz » [L'UE adopte une loi sur les chaînes d'approvisionnement], *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15 mars 2024, disponible sur : www.faz.net.
29. « Le gouvernement fédéral. Structure et tâches », Office de presse et d'information du gouvernement fédéral allemand, 2025, disponible sur : www.bundesregierung.de. Selon l'article 65 de la Loi fondamentale allemande (*Grundgesetz*), le chancelier « détermine les grandes orientations de la politique » et exerce un rôle d'arbitre en cas de conflit.
30. F. Jahn, « Scholz gibt Linie bei EU-Asylverschärfung vor » [Scholz donne le ton concernant le durcissement de la politique d'asile de l'UE], *Tageschau*, 27 septembre 2023, disponible sur : www.tagesschau.de.

totale » sous le gouvernement d'Olaf Scholz[31]. Une bonne coordination interministérielle efficace et rapide est donc indispensable pour remédier à ces problèmes.

Partager le pouvoir : les mécanismes de coordination de la politique européenne en Allemagne

Pour des raisons historiques, la coordination de la politique intérieure ainsi qu'européenne repose sur l'idée d'un partage plutôt qu'une concentration du pouvoir en Allemagne. Contrairement au modèle français, la nécessité de former des gouvernements de coalition en raison du mode de scrutin, le rôle central du parlementarisme ainsi que l'organisation fédérale du pays confèrent à l'Allemagne un fonctionnement politique à la fois singulier et complexe. En effet, trois principes de gouvernance – le principe de direction par le chancelier, le principe d'autonomie des départements ministériels et le principe de la collégialité – déterminent non seulement l'action du gouvernement sur le plan national mais également sur le plan européen. Malgré le principe de direction par le chancelier (ou de prérogative), ce dernier peut y faire recours seulement dans des situations d'urgence ou de conflit majeur afin d'éviter un effritement de ses partenaires de coalition. Dans la pratique gouvernementale allemande, il apparaît que le principe d'autonomie ministérielle constitue, bien davantage que dans d'autres États membres de l'UE, le véritable fil conducteur de l'action de l'exécutif. C'est la raison pour laquelle le bon fonctionnement des mécanismes de coordination entre les ministères pilotant les affaires européennes est essentiel.

Les trois principes de gouvernance du système de l'exécutif allemand

Source : illustration réalisée par l'autrice © Ifri, 2026.

31. « EU-Staatschefs hätten „keine Lust" auf den Kanzler: Merz bezeichnet Scholz als „Totalausfall" in der Europapolitik » [Les chefs d'État de l'UE n'auraient « aucune envie » d'avoir le chancelier : Merz qualifie Scholz d'« échec total » en matière de politique européenne], *Der Tagesspiegel*, 15 décembre 2024, disponible sur : www.tagesspiegel.de.

En effet, chaque ministère et, avec lui, le parti dont il relève poursuit avant tout son propre agenda et cherche à imposer autant que possible ses priorités politiques et à agir de façon autonome. Certes, le principe de collégialité, auquel la réunion hebdomadaire du Conseil des ministres (*Kabinett*) donne une traduction institutionnelle, vise à garantir une action gouvernementale concertée. Mais si parvenir à un consensus sur le plan national devient déjà de plus en plus difficile[32], la coordination de la politique européenne du gouvernement fédéral s'avère être une tâche encore plus ardue.

Une coordination européenne répartie entre trois ministères

Cette coordination est répartie entre différents ministères en Allemagne suivant la logique du COREPER I et COREPER II, les deux comités des représentants permanents au Conseil de l'UE qui assurent la voix intergouvernementale au sein du processus législatif, dit « trilogue » entre le Conseil, la Commission européenne et le Parlement européen. Le COREPER I s'occupe des questions relatives au marché intérieur, de la protection des consommateurs, du transport, de l'énergie, de l'environnement et de l'éducation, tandis que le COREPER II traite des affaires générales et étrangères, ainsi que des questions économiques et financières (y compris le budget), de la justice et des affaires intérieures. Avec l'Acte unique européen de 1987, une répartition claire des tâches entre les ministères fédéraux s'est progressivement mise en place. Les questions traitées au COREPER I relèvent de l'autorité du ministère de l'Économie, tandis que celles du COREPER II dépendent essentiellement du ministère des Affaires étrangères (Auswärtiges Amt). Alors que le ministère de l'Économie s'est « européanisé » à la suite de l'intégration économique du marché intérieur, il a revendiqué la compétence de coordination pour les questions qui en découlaient. Le ministère des Affaires étrangères a cherché à coordonner les objectifs d'intégration plus larges de la politique européenne. La pratique administrative allemande s'est ainsi européanisée dans la mesure où cette division reflète la structuration thématique des formations du Conseil à Bruxelles et à Luxembourg. Cependant, toutes les questions relevant du Conseil des affaires économiques et financières (Ecofin) sont traitées par le ministère des Finances, actuellement dirigé par le SPD et le vice-chancelier Lars Klingbeil.

Au sein des grandes directions européennes des trois ministères, les services chargés de la coordination des instructions constituent le cœur de l'activité. Les trois institutions disposent également de services « miroirs »,

32. Comme l'ont illustré les débats autour de la loi dite sur le chauffage en 2023 causant une crise de l'ancienne coalition « feu tricolore ». Voir E. Grasland, « L'Allemagne prend le virage du chauffage vert », *Les Échos*, 9 septembre 2023, disponible sur : www.lesechos.fr.

c'est-à-dire des départements thématiques qui doublonnent ceux de l'autre ministère chargé de la coordination, afin d'assurer un suivi parallèle et cohérent des dossiers européens. En pratique, cela veut dire que le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Économie et le ministère des Finances envoient leurs « instructions » à la représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'UE (StäV) après la consultation avec le ministère « chef de file » selon chaque champ politique. À titre d'exemple, à la suite de la proposition de la Commission européenne en février 2025 d'assouplir la directive de vigilance dans les chaînes d'approvisionnement (*due diligence directive* – CSDDD), c'est le ministère des Affaires sociales, considéré comme « chef de file », qui a rédigé le premier projet d'instruction. Cette position est ensuite coordonnée par le ministère de l'Économie avec d'autres ministères afin de trouver une position interministérielle conjointe. Une fois cette position trouvée et le projet d'instruction envoyé à la représentation permanente, ses diplomates négocient avec leurs homologues des autres États membres à Bruxelles. Enfin, ce sont les ministres nationaux qui siègent aux dix différentes formations du Conseil, présidés par les ministres du pays qui assure la présidence (le Danemark de juillet à décembre 2025, puis Chypre depuis janvier 2026)[33].

En principe, le Conseil se voit présenter une proposition consolidée et prête à la décision, émanant des deux COREPER. Cette structuration du processus décisionnel vise à optimiser l'efficacité des délibérations en limitant les débats ministériels aux seuls cas où aucun consensus n'a pu être dégagé auparavant. Par conséquent, la majorité des décisions adoptées par le Conseil résultent en réalité de compromis négociés en amont, principalement au sein d'environ 150 groupes de travail, les « instances préparatoires du Conseil », composés de fonctionnaires ministériels nationaux et de représentants des délégations permanentes à Bruxelles[34]. C'est précisément à ce niveau que les véritables négociations prennent forme et où la coordination interministérielle devient essentielle pour garantir la cohérence des positions nationales afin d'éviter la fragmentation des débats.

La responsabilité de la coordination est partagée entre le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Économie et, dans une moindre mesure, le ministère des Finances. Le département des Affaires européennes de la chancellerie fédérale peut jouer un rôle de médiateur en cas de différends politiques entre les ministères, sans toutefois exercer formellement une fonction de vrai pilotage. La préparation des sommets du Conseil européen (regroupant les chefs d'État et de gouvernement) relève

33. À part pour le Conseil des Affaires étrangères, présidé par la Haute-représentante de l'UE pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne, Kaja Kallas. Voir « Formations du Conseil », Conseil de l'UE, disponible sur : www.consilium.europa.eu.
34. « Instances préparatoires du Conseil », Conseil de l'UE, disponible sur : www.consilium.europa.eu.

elle aussi d'une responsabilité partagée entre le ministère des Affaires étrangères et la chancellerie, selon la nature des sujets à l'ordre du jour[35].

Une coordination européenne horizontale, à l'allemande

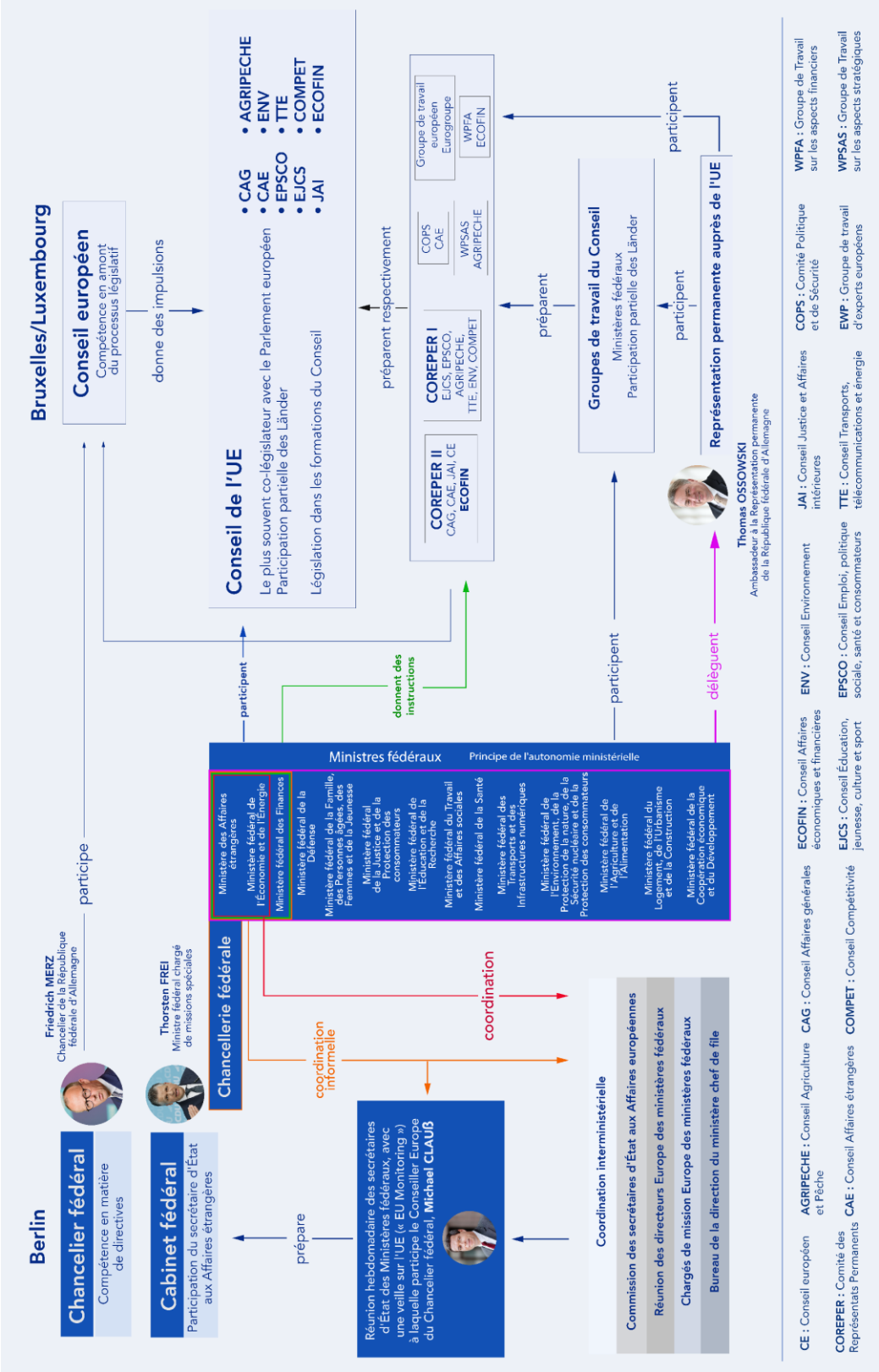
Ce modèle de gouvernance interministérielle, particulièrement complexe, contraste fortement avec celui de la France, qui s'est dotée d'un Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), placé sous l'autorité du Premier ministre, tandis que l'Élysée assure la coordination du Conseil européen. En cas de désaccord entre ministères, c'est le Secrétaire général des affaires européennes lui-même qui dispose du pouvoir d'arbitrage. Dans certains cas rares, lorsque les dossiers présentent une importance politique majeure, le conseiller Europe du président de la République ou son équipe peuvent participer aux réunions interministérielles (RIM) du SGAE afin de faciliter la recherche d'un compromis.

À la différence de la France, en Allemagne, ni le ministère des Affaires étrangères ni celui de l'Économie ne tranchent en cas de conflit interministériel. Il est plutôt d'usage de recourir à une « réserve d'examen » (*Prüfvorbehalt*), signalant que l'Allemagne n'a pas encore arrêté de position commune et se réserve le droit d'examiner plus avant le dossier, dans l'espoir de parvenir ultérieurement à un accord. C'est cette réticence du « German vote » qui représente le défaut principal du système menant à une situation où souvent, « l'Allemagne n'est nulle part » comme le résume une ancienne haute diplomate française. Cette situation ne conduit pas seulement à ne pas afficher de position pendant le processus décisionnel au sein des différents groupes de travail, puis aux COREPER et aux Conseils des ministres, l'Allemagne n'a pas non plus la possibilité de faire avancer des idées de façon proactive à travers des « non-papers » en amont ou au moment de la publication d'une nouvelle initiative présentée par la Commission européenne. À force de se voir contrainte à inclure une panoplie d'acteurs dans le processus de coordination de la politique européenne, l'Allemagne n'est souvent pas capable d'exprimer clairement sa position. Sa culture de l'inclusivité et de la transparence est considérée par des fonctionnaires allemands comme un atout de la démocratie allemande. En revanche, du point de vue de l'administration française, le système allemand apparaît « trop lent, trop lourd, trop peu efficace ».

Avec sa promesse d'un leadership plus assumé, Friedrich Merz compte bien mettre un terme au dilemme de l'indécision éternelle berlinoise à Bruxelles.

35. « EU-Handbuch. Entscheidungsprozesse, Koordinierung und Verfahren » [Manuel de l'UE. Processus décisionnels, coordination et procédures], Ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie, 15e édition, 2020.

Système allemand de coordination de la politique européenne



Source : infographie réalisée par l'Ifri selon les données du Europaïsche Bewegung Deutschland
© Ifri, 2026.

La promesse du nouveau leadership allemand sous Friedrich Merz

Resserrer le pouvoir : la CDU/CSU à la manœuvre

Dans le cadre des négociations sur le contrat de coalition entre la CDU/CSU et le SPD, la redistribution des portefeuilles ministériels a constitué un moment crucial pour la nouvelle répartition du pouvoir entre les deux partenaires de coalition. Considérant que la stabilité et l'efficacité de l'UE passent par un pilotage accru depuis Berlin, les chrétiens-démocrates voulaient renforcer la coordination des politiques européennes en donnant à la chancellerie fédérale davantage de capacités pour anticiper et orchestrer les grandes orientations politiques. La CDU/CSU cherchait à centraliser la coordination sur certains dossiers clés comme le cadre financier pluriannuel (CFP) au sein de la chancellerie afin de s'attribuer cette prérogative. Mais le SPD, qui devait initialement reprendre le ministère des Affaires étrangères, s'est opposé à cette tentative craignant d'être marginalisé dans la prise de décision sur les questions européennes. En revanche, les sociaux-démocrates souhaitaient plutôt introduire des délais fixés (*Stichtagsregelung*) afin d'obtenir une position interministérielle plus tôt dans le processus de coordination. Finalement, aucun des deux partis n'a pleinement imposé sa vision : la chancellerie s'est vu attribuer un rôle légèrement renforcé grâce à une mise en place d'une veille hebdomadaire sur les dossiers européens (dite « *EU Monitoring* »), mais la coordination formelle reste toujours partagée entre les trois ministères des Affaires étrangères, de l'Économie et des Finances. Détenant à la fois la chancellerie, le ministère des Affaires étrangères ainsi que le ministère de l'Économie, le parti conservateur s'est pourtant approprié un rôle prédominant dans la politique européenne étant donné qu'il occupe trois instances gouvernementales sur quatre qui sont formellement responsables de la coordination des dossiers européens. Seul le ministère des Finances est géré par les sociaux-démocrates même s'il s'agit, en tout état de cause, d'un ministère clé.

Pour éviter ou résoudre des conflits potentiels entre les ministères en amont dans le processus, ces derniers sont abordés chaque semaine et sous la direction du chef de la chancellerie (Thorsten Frei) dans la réunion des

secrétaires d'État (*Staatssekretärsausschuss*), et si besoin au niveau du Conseil des ministres (*Kabinett*)[36].

La chancellerie et le ministère des Affaires étrangères d'un seul tenant

Pour la première fois depuis 1963, le ministère des Affaires étrangères est dirigé par le parti politique qui détient également la chancellerie, en l'occurrence, la CDU. Dans la coordination de la politique européenne, cela a un impact positif car il existe désormais un alignement plus important entre la chancellerie et le ministère des Affaires étrangères. Néanmoins, les collaborateurs du ministère des Affaires étrangères perçoivent l'implication de la chancellerie dans la gestion des dossiers européens comme ambivalente étant donné que la chancellerie empiète sur leur compétence sur l'Europe et les Affaires étrangères. Le projet le plus révélateur de cette évolution est sans doute la création d'un conseil de sécurité (*Nationale Sicherheitsrat*) au sein de la chancellerie. Inspiré du National Security Council américain et de modèles français ou britanniques, cet organe a pour mission de coordonner la politique étrangère, la défense, la cybersécurité et les renseignements, en réunissant la chancellerie, le ministère de la Défense et les services de sécurité. Derrière l'objectif affiché de « rationaliser » la décision stratégique, se profile une transformation institutionnelle majeure. Le centre de gravité de la politique de sécurité allemande se déplace durablement vers la chancellerie, au détriment du ministère des Affaires étrangères. Ce recentrage marque la volonté de Friedrich Merz d'un pilotage politique plus direct des questions de défense, mais soulève aussi des interrogations sur l'articulation avec les structures européennes existantes, notamment le rôle de l'ambassadeur allemand au sein du Comité politique et de sécurité (COPS). Une trop forte centralisation à Berlin risquerait de brouiller la cohérence de la politique européenne de sécurité et de défense, au moment même où celle-ci cherche à se doter d'un véritable centre de décision.

L'Europe occupe une place importante au sein de l'agenda diplomatique de Friedrich Merz et de la CDU/CSU. Le choix de Johann Wadephul en tant que ministre des Affaires étrangères et de Gunther Krichbaum comme ministre-adjoint chargé de l'Europe a été crucial dans ce sens : alors que Gunther Krichbaum a piloté la commission des affaires européennes du Bundestag entre 2007 et 2021, Johann Wadephul a également longtemps siégé dans cette commission et a souligné l'importance de l'engagement de l'Allemagne au sein de l'UE, lors de son discours au Bundestag le 14 mai 2025 : « Nous devons et nous

36. « Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD » [Responsabilité pour l'Allemagne. Accord de coalition entre la CDU/CSU et le SPD], p. 143, disponible sur : www.koalitionsvertrag2025.de.

voulons assumer nos responsabilités, en Europe et pour l'Europe. Nous voulons jouer un rôle de médiateur, construire des majorités, mais, en tant que République fédérale d'Allemagne, nous sommes prêts, le cas échéant, à montrer la voie lorsque cela est nécessaire pour la sécurité et l'avenir de notre continent[37] ».

Un principe d'autonomie ministérielle prédominant

Si l'influence de la CDU/CSU se fait sentir surtout dans le domaine des Affaires étrangères et de la sécurité, il faut rappeler que, malgré la nouvelle répartition des portefeuilles et la position dominante du parti, le principe d'autonomie ministérielle continue de s'appliquer. En pratique, cela signifie que le ministère « chef de file » d'un dossier conserve un poids décisionnel plus important que le ministère chargé de la coordination. Seul le chancelier peut aller à l'encontre de cette règle, en usant de sa prérogative de chef du gouvernement. Il convient donc de nuancer l'idée d'une montée en puissance trop importante de la CDU dans la gestion des affaires européennes. Les tensions liées à la coordination européenne apparaissent le plus souvent entre le ministère chef de file d'un dossier donné et d'autres ministères aux orientations politiques différentes. Dans la précédente coalition, la coordination européenne relevait de deux ministères détenus par les Verts, tandis que la chancellerie était dirigée par le SPD. La plupart des différends politiques sur des sujets tels que l'environnement, la politique sociale, économique ou industrielle, opposaient les libéraux à leurs partenaires, certains entre le SPD et le FDP, d'autres entre les Verts et le FDP, selon les thèmes abordés mais pas nécessairement entre le ministère « chef de file » et celui qui assure la coordination.

Le choix stratégique du personnel politique

Les entretiens menés ont corroboré l'idée selon laquelle, outre les structures formelles de la coordination de la politique européenne, ce sont davantage les personnes clés de la chancellerie, soigneusement choisies par Friedrich Merz, qui sont déterminantes pour le succès d'une politique européenne cohérente et efficace. Il s'agissait pour Friedrich Merz de trouver des conseillers capables de s'assumer plus clairement dans les relations interpersonnelles entre les administrateurs ministériels, la chancellerie et la représentation permanente à Bruxelles. Bien que Friedrich Merz ait lui-même acquis une expérience européenne en tant qu'eurodéputé dans les années 1990, il s'attache à s'entourer d'alliés loyaux

37. Traduit par l'autrice. Voir « Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Johann Wadephul » [Discours du ministre fédéral des Affaires étrangères, Johann Wadephul], 14 mai 2025, disponible sur : www.bundesregierung.de.

occupant des positions stratégiques et connaissant les circuits de décision de l'administration nationale et européenne devenus plus complexes aujourd'hui. Dans ce sens, le choix de son « sherpa Europe » était particulièrement important.

C'est dans ce contexte qu'il a choisi Michael Clauß[38], ancien ambassadeur d'Allemagne auprès de l'UE, figure reconnue dans les cercles décisionnels communautaires. Friedrich Merz a choisi Michael Clauß pour ses capacités à s'approprier rapidement les dossiers complexes et à arbitrer entre les différents intérêts ministériels. Sa nomination répond à une stratégie de contrôle renforcé des flux d'information entre Bruxelles et la chancellerie fédérale, notamment à travers le nouveau mécanisme de suivi hebdomadaire des affaires européennes, « *EU Monitoring* », qui réunit les secrétaires d'État avant chaque conseil des ministres (*Kabinett*). Lorsqu'il occupait le poste d'ambassadeur à Bruxelles, Michael Clauß s'était illustré par une lettre « urgente » (*Brandbrief*) en janvier 2023, adressée à Berlin, dans laquelle il alertait sur les divisions internes de la précédente coalition « feu tricolore » qui accumulait les faux pas procéduraux[39].

Son successeur à Bruxelles, Thomas Ossowski[40], en poste depuis fin août 2025, complète ce dispositif par un profil plus géopolitique. Ancien ambassadeur en Turquie et représentant allemand au COPS[41], Thomas Ossowski, selon une journaliste allemande à Bruxelles, soutient la ligne politique de Friedrich Merz, consolidant ainsi l'axe Merz-Clauß-Ossowski au cœur du pilotage européen du gouvernement allemand. Ce trio s'articule directement avec Thorsten Frei[42], ministre délégué à la

38. Diplomate de carrière au sein du service des Affaires étrangères allemand, Michael Clauß commence sa carrière dans l'administration centrale du ministère, avant d'assurer diverses missions à l'étranger, notamment en Chine et en Israël. En 2013, il est nommé ambassadeur d'Allemagne en Chine, poste de premier plan qu'il occupe jusqu'en 2020, une période marquée par l'intensification des échanges économiques et diplomatiques entre Berlin et Pékin. Par la suite, Michael Clauß rejoint la représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'UE, qu'il dirige entre 2020 et 2025 avant d'être nommé conseiller Europe à la chancellerie.

39. « Das steht im „Brandbrief" des deutschen EU-Botschafters » [C'est ce qui figure dans la « lettre urgente » de l'ambassadeur allemand auprès de l'UE], Table Media, 31 janvier 2023, disponible sur : https://table.media.

40. Le parcours diplomatique de Thomas Ossowski témoigne d'une progression constante dans les fonctions exercées au ministère fédéral des Affaires étrangères. Il exerce dans plusieurs contextes sensibles, notamment en tant que représentant permanent au Rwanda, chef civil d'une équipe de reconstruction en Afghanistan, ambassadeur aux Philippines, avec compétence sur plusieurs États du Pacifique, avant de se tourner davantage vers les affaires européennes. À Berlin puis à Bruxelles, il se spécialise dans la coordination de la politique européenne, notamment dans les dossiers budgétaires et institutionnels de l'Union. En 2024, il prend la tête de la délégation de l'UE en Turquie, un poste où dominent les enjeux de voisinage, de migration et de politique d'élargissement. Depuis 2025, il représente l'Allemagne auprès de l'UE, une fonction qui le situe au cœur des négociations européennes et de l'articulation entre Berlin et les institutions de l'UE.

41. Plus d'informations sur le fonctionnement du COPS se trouvent sur le site du Conseil européen : www.consilium.europa.eu.

42. Thorsten Frei suit une trajectoire politique d'abord au niveau local puis au niveau fédéral. Après avoir exercé des fonctions administratives dans le gouvernement du Bade-Wurtemberg, il devient maire de Donaueschingen pendant près d'une décennie. Son expérience au Bundestag à partir de 2013 ouvre

chancellerie chargé des affaires spéciales, qui bénéficie du dispositif d'alerte rapide « *EU Monitoring* », mis en place pour faire remonter les dossiers stratégiques.

Cependant, la centralisation de la politique européenne autour de ce noyau suscite des interrogations, notamment quant à la place des acteurs issus d'autres sensibilités politiques. Ce jeu d'équilibres met en lumière les limites de la marge de manœuvre du chancelier et de ses négociateurs du contrat de coalition dans la reconfiguration de l'administration à Berlin gérant les affaires européennes.

Assumer la souveraineté européenne : une question de compétitivité et de sécurité de l'UE

Friedrich Merz fait de la compétitivité et de la sécurité de l'UE le pivot de sa stratégie européenne. Avant son arrivée au pouvoir, alors qu'il était encore chef de file de l'opposition, il a participé activement à définir les priorités politiques du groupe CDU/CSU au sein du Parti populaire européen (PPE) pour préparer la stratégie en amont des élections européennes de juin 2024.

Ainsi, la remise en cause du Pacte vert pour l'Europe (*Green Deal*) a constitué le sujet phare de la campagne des conservateurs allemands et du PPE. Un collaborateur du groupe CDU/CSU au Bundestag y voit la « grande victoire » de Friedrich Merz par rapport à la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, qui est certes également membre de la même famille politique que le chancelier mais appartient à l'aile plus modérée que lui au sein de la CDU/CSU et était plus proche de l'ancienne chancelière Angela Merkel. Selon ce collaborateur, Friedrich Merz aurait mis à l'agenda le sujet de la simplification bureaucratique bien avant son arrivée au pouvoir en mai 2025. C'est grâce à ce travail préliminaire qu'il a pu influer sur la mise en place des orientations politiques de la Commission européenne, présentées en juillet 2024 par Ursula von der Leyen, puis sur le plan de travail de la Commission en découlant[43]. Concernant la compétitivité, la ligne politique entre Friedrich Merz et Ursula von der Leyen, est seulement partiellement alignée étant donné que tous deux reconnaissent que l'excès réglementaire peut freiner l'innovation et l'investissement, et qu'une

une seconde phase, centrée sur le travail parlementaire. Il se spécialise dans les dossiers juridiques et intérieurs et occupe différentes fonctions de coordination au sein du groupe CDU/CSU. Sa nomination comme premier secrétaire parlementaire en 2021 le place au cœur de l'organisation interne du groupe, un rôle où la dimension procédurale et la gestion des processus législatifs priment. En 2025, lorsqu'il devient chef de la chancellerie fédérale, il devient le point de contact entre le chancelier, les ministères et le Parlement.

43. U. von der Leyen, « Le choix de l'Europe. Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2024-2029 », Commission européenne, 18 juillet 2024 ; « Programme de travail de la Commission », Commission européenne, 11 février 2025, disponible sur : https://commission.europa.eu. Le programme de travail précise que 11 sur 18 initiatives politiques vise à la simplification législative.

simplification est souhaitable. Mais le chancelier demande une remise en cause structurelle de la cadence normative et un retour de certaines décisions au niveau national. Devant des chefs des PME, fin septembre, il va encore plus loin en parlant de l'UE comme une « machine » législative européenne dans laquelle il faudrait mettre « un bâton dans les roues[44] ». En revanche, Ursula von der Leyen adopte une approche plus mesurée, cherchant à alléger les contraintes mais sans remettre en cause les grandes orientations climatiques, sociales ou d'innovation. Souhaitant ralentir et contraindre le rythme et l'ampleur de la production normative bruxelloise, Friedrich Merz souhaite non seulement préserver la compétitivité industrielle allemande mais rendre le projet européen plus légitime aux yeux de sa population. On peut y voir une réponse claire face à des interlocuteurs pro-business, des représentants des PME qui déplorent davantage de charge bureaucratique en Allemagne. Ces interlocuteurs tendent de plus en plus vers un vote de l'extrême droite de l'AfD, qui a fait de l'UE et de sa soi-disant « surréglementation » un de ses slogans phares lors des dernières élections législatives[45].

Dans un deuxième temps, Friedrich Merz cherche à élaborer une vision allemande de la souveraineté européenne, en mettant particulièrement l'accent sur sa politique de sécurité et de défense comme condition de l'autonomie stratégique européenne. On peut y voir une rupture assumée avec la tradition allemande de retenue en matière de défense. En faisant suite au « changement d'époque » (*Zeitenwende*), opéré par le chancelier précédent Olaf Scholz, Friedrich Merz parle désormais lui-même d'une véritable « rupture d'époque » (*Epochenbruch*) géopolitique et intérieure[46]. Parmi les questions les plus urgentes quant à la réorientation de la politique de sécurité de l'Allemagne figurent la transformation de l'armée allemande, la *Bundeswehr*[47], et les contributions allemandes à hauteur de 5 % de son PIB pour la défense afin de répondre aux revendications du président américain Donald Trump et aux nouveaux objectifs de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN)[48]. Dans son discours de politique générale devant le Bundestag, le 14 mai 2025, il a affirmé que le gouvernement mettrait « tous les moyens financiers à disposition pour que l'armée fédérale devienne l'armée conventionnelle la plus puissante

44. « Merz will Brüssel „das Stöckchen in die Räder halten“ » [Merz veut « mettre des bâtons dans les roues » à Bruxelles], *Die Zeit*, 26 septembre 2025, disponible sur : www.zeit.de.
45. V. Dubslaff, « La montée en puissance de l'extrême droite. L'AfD et le choix de la radicalité », *Notes du Cerfa*, n° 189, Ifri, février 2025, disponible sur : www.ifri.org.
46. S. Seidendorf, « Le nouveau gouvernement allemand : un tournant européen ? », *Schuman Papers*, n° 792, Fondation Robert Schuman, 26 mai 2025.
47. Le débat sur la réintroduction du service militaire illustre cependant les tensions internes à la coalition. Merz et une partie de la CDU/CSU plaidaient pour un service obligatoire modulé, quand le SPD préfère maintenir une base volontaire.
48. Ces 5 % se décomposent en 3,5 % du PIB pour les dépenses militaires « classiques » et 1,5 % pour les investissements d'infrastructure liés à la défense. Voir M. Dembinski et H.-J. Spanger, « Die Zukunft der NATO » [L'avenir de l'OTAN], Friedrich-Ebert Stiftung, juin 2025, disponible sur : https://library.fes.de.

d'Europe[49] ». Dans ce contexte, à la mi-mars 2025, avant l'installation du nouveau Bundestag élu le 23 février 2025, Friedrich Merz, soutenu par son futur partenaire de coalition, le SPD mais aussi par les Verts, dès lors dans l'opposition, a décidé d'assouplir le « frein à l'endettement ». C'était une réponse nécessaire pour mobiliser des moyens financiers et politiques considérables pour la transformation du secteur de la défense allemande. Au-delà de 1 % du PIB, l'État allemand pourrait dorénavant s'endetter s'il s'agit d'investir dans la défense sans devoir respecter la règle d'or budgétaire[50]. Mais l'argent seul ne suffira pas pour opérer cette « rupture d'époque ». La conception que l'Allemagne a d'elle-même, agissant traditionnellement comme une « puissance civile » (*Zivilmacht*)[51] doit évoluer en faveur d'une conception de puissance de taille, prête à accoucher d'une culture plus militariste suivant l'adage du chancelier « nous voulons pouvoir nous défendre pour ne pas devoir nous défendre[52] ». Cela faisant, Friedrich Merz fait largement écho aux idées esquissées par le président Macron depuis son premier discours de la Sorbonne de 2017 concernant l'aspect de la sécurité européenne qui figurait parmi les « six clés de la souveraineté[53] » de l'UE.

Dans ce sens et parallèlement à son agenda national, le gouvernement allemand a activement soutenu les initiatives européennes que constituent SAFE (Secure and Fast Acquisition of Europe and Defence Capabilities) et l'EDIP (European Defence Industry Programme), conçues pour mutualiser les acquisitions et renforcer la base industrielle de défense du continent. Friedrich Merz s'est positionné en défenseur de SAFE comme pilier financier du réarmement européen, tout en veillant à ce que les règles restent suffisamment flexibles pour ne pas enfermer l'Allemagne dans un protectionnisme trop rigide. Dans ses interventions, il insiste sur trois impératifs : l'augmentation rapide des capacités, la priorité aux fournisseurs européens et la compatibilité avec les engagements au sein de

49. « „Regierungserklärung. Merz: Bundeswehr soll „konventionell zur stärksten Armee Europas" werden » [Déclaration gouvernementale. Merz : la Bundeswehr doit devenir « l'armée conventionnelle la plus puissante d'Europe »], Deutscher Bundestag, 14 mai 2025, disponible sur : www.bundestag.de.
50. « Mehrheit für Reform der Schuldenbremse: 512 Abgeordnete stimmen mit Ja » [Majorité en faveur de la réforme du frein à l'endettement : 512 députés votent oui], Deutscher Bundestag, mars 2025, disponible sur : www.bundestag.de.
51. H. Maull, « „Zivilmacht": Ursprünge und Entwicklungspfade eines umstrittenen Konzeptes » [« Puissance civile » : origines et évolution d'un concept controversé], *in* S. Harnisch et J. Schild (dir.), *Deutsche Außenpolitik und internationale Führung. Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union* [Politique étrangère allemande et leadership international. Ressources, pratiques et politiques dans une Union européenne en mutation], Baden-Baden 2014, p. 121-147.
52. F. Merz, « Erste Regierungserklärung „Verantwortung für Deutschland" » [Première déclaration gouvernementale « Responsabilité pour l'Allemagne »], Deutscher Bundestag, 14 mai 2025, disponible sur : www.bundesregierung.de.
53. Les six clés comprennent la sécurité, la maîtrise des frontières, la politique étrangère, la transition écologique, le numérique, la puissance économique industrielle et monétaire. Voir E. Pestel et J. Süß, « Vive l'Europe – La politique européenne d'Emmanuel Macron », Friedrich Naumann Foundation for Freedom, European Dialogue, avril 2022, p. 8, disponible sur : www.freiheit.org.

l'OTAN, ce qui implique de conserver une marge pour certains composants ou systèmes d'origine américaine. Il voit dans SAFE et l'EDIP des instruments de consolidation industrielle qui doivent permettre à la fois de structurer un marché européen de la défense et de stabiliser l'appareil productif allemand.

Les négociations autour de SAFE et d'EDIP ont toutefois mis en lumière des lignes de fracture sensibles entre États membres. Certains gouvernements ont redouté que ces dispositifs ne profitent de manière disproportionnée aux grands producteurs – au premier rang desquels l'Allemagne, la France ou l'Italie. D'autres, notamment en Europe du Nord et du Centre-Est, ont cherché à assouplir les clauses de préférences européennes, qu'il s'agisse de la proportion de composants non-UE ou de la participation de pays tiers, afin de préserver des partenariats existants et de garantir un accès rapide à des capacités critiques, en particulier lorsque l'offre européenne reste insuffisante. Le compromis trouvé se monte à 65 % de composants européens dans les nouveaux achats, une victoire diplomatique pour Paris qui milite de longue date pour une sorte de « B*uy European Defence Act*[54] » *de facto*, s'appuyant sur des règles strictes de contenu européen, une limitation de l'accès aux financements pour les matériels non-UE et l'usage assumé des instruments communautaires. Dans les débats sur ces programmes, la France et la Commission ont ainsi imposé des critères d'éligibilité serrés afin d'éviter que les fonds européens ne servent, *in fine*, à financer des achats d'équipements américains ou britanniques.

Le tournant de la politique de défense intervient à un moment décisif pour la première puissance industrielle européenne qu'est l'Allemagne. À court et moyen terme, le développement des capacités industrielles de défense allemandes est susceptible de modifier en profondeur le paysage économique, en contribuant au maintien du niveau de production et de l'emploi. Si l'Allemagne parvient à concentrer ses efforts sur les technologies de défense d'avenir tout en s'appuyant sur ses atouts industriels existants, ce stimulus pourrait même soutenir une dynamique de croissance à long terme. L'industrie allemande d'armement est également appelée à jouer un rôle clé dans la construction des capacités de dissuasion de l'Ukraine. Ce repositionnement ouvre des perspectives au-delà du seul cadre de l'OTAN et offre à l'Europe, et à l'Allemagne en particulier, l'occasion de contrer le risque de désindustrialisation en structurant une véritable industrie de défense de masse[55]. Dans un contexte où la menace militaire est redevenue un paramètre central de la

54. C. Grant, « The Paradox of French Power », Centre for European Reform, 10 décembre 2025, disponible sur : www.cer.eu.
55. R. Fehrenbach, J. Flemming et J. Friedlander, « Waiting for the Big Bang: Executing the European Defense Build-Up in Germany. An Exclusive Policy Brief for the Transatlantic Forum on GeoEconomics 2025 in Brussels », Atlantik Brücke, 29 septembre 2025, disponible sur : www.atlantik-bruecke.org.

géopolitique européenne, l'exécution concrète du réarmement continental apparaît comme la condition pour inscrire l'esprit de la « *Zeitenwende* », suivie par le « *Epochenbruch* » de Friedrich Merz dans une réalité industrielle et stratégique durable. Sur les questions de politique étrangère et de sécurité, Lars Klingbeil, vice-chancelier et ministre des Finances, ainsi que Boris Pistorius, maintenu à la Défense, convergent largement avec Friedrich Merz en défendant à la fois une Bundeswehr renforcée, un soutien résolu à l'Ukraine et un rôle moteur de l'Allemagne en matière de sécurité et de défense européennes. Parler d'une seule voix paraît donc plus simple pour le gouvernement fédéral dans ce domaine, contrairement à d'autres domaines politiques comme l'économie ou l'écologie, qui montrent à quel point l'exercice du pouvoir européen à Berlin reste indissociable des équilibres de coalition internes.

Entre ambitions et réalités : premiers pas du gouvernement Merz dans la politique européenne

Pris entre un agenda de compétitivité revendiqué par la CDU/CSU et des attentes élevées du SPD en matière de justice sociale et climatique, le chancelier se heurte à des lignes rouges partisanes qui fragilisent la cohérence de la position allemande à Bruxelles. La mise en place de nouveaux instruments de coordination n'a pas empêché les partenaires de coalition de tester les limites des procédures, voire de les contourner lorsqu'ils se sentent marginalisés. Dans plusieurs cas emblématiques, des ministres sociaux-démocrates ont cherché à s'adresser directement aux institutions européennes ou à l'opinion publique, tandis que la chancellerie renforçait son emprise sur la définition de la ligne européenne, au risque d'alimenter un climat de méfiance réciproque. C'est à l'aune de ces tensions que doivent être analysés les épisodes de blocage, les « non-votes » tactiques et les prises de position à contretemps du chancelier à Bruxelles, qui nourrissent le doute chez ses partenaires européens quant à la capacité de Berlin à parler d'une seule voix.

Un chancelier se heurte à sa coalition

Plusieurs dossiers politiques démontrent qu'il existe encore des failles dans le système allemand de la coordination de la politique européenne. Ces premiers mois d'action gouvernementale de la coalition marquent une série de compromis, de tensions internes et d'ajustements dans la manière dont l'Allemagne coordonne sa politique européenne, démontrant autant les ambitions du nouveau gouvernement que les limites auxquelles il se heurte. L'établissement d'une liste commune[56] évoquant les dossiers clivants au sein du gouvernement sur lesquels les ministères doivent « veiller » afin de trouver un accord conjoint a rendu le processus de coordination plus transparent. Mais la pratique politique des premiers mois du gouvernement démontre que les partis cherchent à accroître des conflits à travers différentes voies de communication internes et publiques ainsi que des

56. J. Olk, « Von Merz angekündigte neue EU-Politik lässt auf sich warten » [La nouvelle politique européenne annoncée par Merz se fait attendre], *Handelsblatt*, 1er octobre 2025, disponible sur : www.handelsblatt.com.

techniques de négociation à Bruxelles pour se démarquer l'un de l'autre plutôt que d'apparaître comme un acteur cohérent dans la politique européenne.

Contourner le processus de la coordination de politique européenne : le cas du SPD

Le débat autour de la loi de vigilance européenne portant sur la responsabilité dans les chaînes d'approvisionnement, dite CSDDD (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive*), illustre que les sociaux-démocrates n'apprécient pas nécessairement l'implication plus marquée de la chancellerie dans la coordination des affaires européennes. Comme le confirme un collaborateur parlementaire du SPD, les sociaux-démocrates se sont sentis « contraints » de contourner le processus de coordination officiel étant donné qu'ils ont eu l'impression que leurs intérêts ont été marginalisés par la CDU/CSU. Initialement, le contrat de coalition avait acté l'abrogation de la « loi de vigilance » promue sous le gouvernement Scholz. Le compromis entre la CDU/CSU et le SPD lors de la négociation du contrat de coalition consistait à abroger la loi nationale en faveur du maintien de la directive européenne. Mais dès sa prise de fonction, Friedrich Merz avait annoncé vouloir abroger non seulement la « loi de vigilance » sur le plan intérieur mais également la CSDDD à l'échelle européenne, en concertation étroite avec Emmanuel Macron qui soutenait publiquement l'idée[57]. Cependant, cette proclamation unilatérale a été mal accueillie par le vice-chancelier du SPD, Lars Klingbeil, qui a rappelé à Friedrich Merz qu'il lui fallait respecter les engagements de son parti dans le contrat de coalition en maintenant la directive tout en la simplifiant. En effet, il s'agissait d'un dossier crucial et cher aux sociaux-démocrates. Par conséquent, le SPD a porté une attention particulière à l'initiative de simplification de la directive présentée par la Commission européenne au printemps 2025, dite « stop the clock ». Dans sa proposition, la Commission propose de réduire le champ d'application de la CSDDD qui devrait inclure un seuil plus haut quant au nombre de collaborateurs d'une entreprise (passant de 1 000 à 5 000) et ayant un chiffre d'affaires d'au moins 1,5 million d'euros[58]. La cacophonie entre les différents ministres allemands a d'ailleurs suscité l'embarras des négociateurs allemands pendant l'été 2025 qui ne savaient pas vraiment expliquer quelle était la ligne officielle de l'Allemagne sur le dossier.

Estimant que ces limitations affaiblissent considérablement la portée sociale et éthique de la directive, le SPD, à travers son ministère du Travail,

57. J. Hanke Vela, J. Olk et C. Volkery, « Wie Merz und Macron die Lieferkettenrichtlinie entschärfen wollen » [Comment Merz et Macron veulent assouplir la directive sur les chaînes d'approvisionnement], *Handelsblatt*, 9 juin 2025, disponible sur : www.handelsblatt.com.
58. S. de la Feld, « EU Due Diligence, Downward Compromise Fails in the European Parliament. Clash Between EPP and S&D », Euronews, 22 octobre 2025, disponible sur : www.eunews.it.

a tenté de contourner les circuits habituels de coordination interministérielle afin de mieux défendre sa position. Dans ce but, au lieu de faire passer ses revendications par le ministère exerçant la coordination sur le dossier (en l'occurrence le ministère de l'Économie), le ministère du Travail a directement contacté la représentation permanente de l'Allemagne à Bruxelles. Sans surprise, cette manœuvre a été mal perçue dans les rangs de la CDU/CSU, d'autant plus que le SPD l'a rendue publique en la dévoilant à la presse[59]. Dans ce sens, une responsable de la coordination d'un ministère a mis en garde contre ce genre de pratiques : « Il ne faudrait pas qu'un tel faux pas se reproduise. On a dû "remonter les bretelles" au SPD pour qu'ils respectent les procédures. » Le scénario le plus probable était donc un nouveau « German vote » du gouvernement Merz. Mais lors du vote au COREPER I en juillet 2025, le représentant allemand ne s'est pas exprimé, une « astuce de procédure » qui équivaut à un vote d'approbation comme le décrit une administratrice des affaires européennes. De son côté, cette démarche, pilotée depuis la chancellerie, a fortement déplu au SPD qui a souligné l'importance d'une coordination transparente. Mais la position officielle de l'Allemagne a été tranchée avant d'ouvrir le processus du trilogue interinstitutionnel avec le Parlement.

À cela s'est ajoutée une visite à Bruxelles début septembre de la secrétaire d'État parlementaire auprès du ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ), Bärbel Kofler, qui a exprimé ses préoccupations quant à un assouplissement excessif de la directive. Elle y a rencontré non seulement le représentant permanent actuel, Thomas Ossowski, mais surtout plusieurs eurodéputés sociaux-démocrates clés S&D au Parlement européen[60]. On ne peut que supposer que le but était d'œuvrer pour une position plus stricte de la part du Parlement européen qui devait voter sur l'adaptation de la directive le 22 octobre 2025.

En effet, le rejet du Parlement européen le 22 octobre de l'assouplissement de la CSDDD ainsi que du *reporting* sur les entreprises (*Corporate Sustainability Reporting Directive*, CSRD) a fait resurgir les dissonances entre conservateurs et sociaux-démocrates. Le vote a également révélé les failles au sein même de la « majorité von der Leyen » du Parlement européen (PPE – S&D – Renew). Malgré la nature secrète du vote, il apparaît que ce sont notamment les sociaux-démocrates européens, dont le SPD allemand, qui ont probablement, en partie, voté contre la proposition[61]. Friedrich Merz a publiquement fustigé le rejet par le Parlement européen, le jugeant « inacceptable » et une « erreur fatale »

59. H. Kafsack, « Schwarz-roter Offenbarungseid in Brüssel » [Déclaration de défaite noire-rouge à Bruxelles], *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4 juillet 2025, disponible sur : www.faz.net.
60. B. Kofler, post sur Linkedin, septembre 2025, disponible sur : www.linkedin.com.
61. J. McGowan, « EU Parliament Delays Vote On Sustainability Reporting Reductions, Adds Uncertainty », *Forbes*, 23 octobre 2025, disponible sur : www.forbes.com.

qu'il fallait « corriger »[62]. Cette critique a été perçue comme un véritable mépris par la présidente du Parlement européen, Roberta Metsola, qui a vivement récusé cette « interférence » de la part de Friedrich Merz vis-à-vis de la procédure et du rôle indépendant du Parlement européen que le chancelier voudrait contourner le plus possible[63]. Le vote final du 13 novembre a mis en exergue une fois de plus les dissensions au sein de la majorité « von der Leyen ». Le PPE, sous la houlette de Manfred Weber, aurait activement cherché à faire passer la directive à travers un vote avec l'extrême droite – sans les voix du S&D et de Renew – une première à Bruxelles[64]. Il reste à voir à quel point de telles alliances de circonstance se reproduiront. Mais il apparaît indéniable que la confiance brisée entre le PPE et le S&D auxquels appartiennent les eurodéputés de la CDU/CSU et du SPD porte préjudice à la collaboration des partis à Berlin, notamment au Bundestag. Un député du SPD qui travaille sur l'Europe considère que Friedrich Merz, malgré son assise confortable à la chancellerie, devrait exhorter la délégation allemande du PPE (CDU/CSU) à faire en sorte de chercher ouvertement le consensus plutôt que de « faire cause commune avec l'extrême droite ». Niclas Herbst, nommé successeur de Daniel Caspary, chef de la délégation CDU/CSU au Parlement européen[65], aura comme tâche de réparer les dégâts causés lors des derniers mois.

Contourner le processus de coordination : le cas de la CDU/CSU

Un autre sujet de friction, illustrant les difficultés de coordination des politiques européennes, concerne la politique climatique de l'UE. Le fait que le chancelier Friedrich Merz ait, ces derniers mois, exprimé à plusieurs reprises son exaspération face à un « excès de protection climatique » est le signe d'une inflexion notable dans la politique environnementale allemande après trois ans de coalition « feu tricolore » incluant les Verts au gouvernement.

Dans le contrat de coalition, les deux partis s'étaient accordés sur le soutien aux objectifs climatiques proposés par la Commission européenne, consistant à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 90 % d'ici 2040 à l'échelle de l'UE. Suivant sa logique d'un agenda axé sur la compétitivité, Friedrich Merz s'était pourtant engagé à ce que le gouvernement adopte une

62. « Merz kritisiert Europaparlament scharf » [Merz critique sévèrement le Parlement européen], *Handelsblatt*, 12 octobre 2025, disponible sur : www.handelsblatt.com.
63. « Parlamentspräsidentin Metsola rüffelt Friedrich Merz » [La présidente du Parlement Metsola réprimande Friedrich Merz], *Der Spiegel*, 23 octobre 2025, disponible sur : www.spiegel.de.
64. J. Diesteldorf et J. Kelnberger, « Streit über Nachhaltigkeit und Klima zerreißt Europas Demokraten » [Le débat sur la durabilité et le climat divise les démocrates européens], *Süddeutsche Zeitung*, 13 novembre 2025, disponible sur : www.sueddeutsche.de.
65. « Neuer Vorsitz. Norddeutscher kommt an Spitze der Europa-Unionsabgeordneten » [Nouvelle présidence. Un Allemand du Nord prend la tête des députés européens], *Süddeutsche Zeitung*, 10 décembre 2025, disponible sur : www.sueddeutsche.de.

position de prudence contrairement au positionnement du ministre pour l'Environnement, Carsten Schneider (SPD). Ce dernier soutenait les objectifs proposés par la Commission européenne qui devaient être fixés au Conseil des ministres de l'Environnement à la mi-septembre 2025. Mais sous l'impulsion italienne, soutenue par la chancellerie à Berlin, le sujet a été reporté au 22 octobre pour être discuté lors du Conseil européen. Ce décalage visait à temporiser et à ce que les chefs d'État et de gouvernement s'approprient davantage le dossier. Selon une journaliste allemande à Bruxelles, cette démarche ne saurait être distinguée d'une « violation des procédures de la coordination européenne ». Il faut rappeler qu'au Conseil européen, contrairement au Conseil des ministres pour l'Environnement, l'unanimité est requise alors que le vote s'effectue à la majorité qualifiée au Conseil. Dans ce contexte, l'attitude que l'Allemagne comptait adopter entre la posture de Carsten Schneider d'un côté et Friedrich Merz de l'autre demeurait floue, laissant planer une incertitude sur sa capacité à défendre une ligne claire au niveau européen. Or, une variation de la position allemande aurait pu faire basculer la majorité qualifiée, nécessaire au Conseil[66]. Finalement, les ministres de l'Environnement des 27 se sont emparés du sujet par la suite en décidant d'alléger les objectifs climatiques tout en évitant que l'UE se retrouve sans mandat à la COP30, ce qui permettait à chacun de sauver la face.

Les objectifs climatiques fixés à l'horizon 2040 constituent un cas emblématique de la manière dont la chancellerie (CDU) a cherché à empiéter sur les prérogatives du ministère de l'Environnement. Il est d'ailleurs probable que ce type de dissensions entre la chancellerie et le ministère de l'Économie (CDU), d'un côté, et le ministère de l'Environnement (SPD), de l'autre, se reproduise plus fréquemment à l'avenir comme l'a encore montré le positionnement hésitant du gouvernement lors de la COP30 à Belém.

Les échos européens du nouveau leadership allemand

Depuis son arrivée à la chancellerie, Friedrich Merz s'efforce de redéfinir la place de l'Allemagne dans le dispositif européen. Au fil des derniers mois, il a su incarner le rôle de gestionnaire de crise fiable dans un contexte international et géopolitique tendu, que ce soit dans la guerre d'agression de la Russie en Ukraine, dans les négociations avec Donald Trump sur les tarifs douaniers ou bien la paix à Gaza. Le chancelier a multiplié les déplacements à Paris, à Varsovie, puis à Bruxelles, où il a consolidé ses relations avec Ursula von der Leyen et António Costa afin de relancer une

66. K. Schmid, « Europas Klimaziele wegen Deutschland auf der Kippe » [Les objectifs climatiques européens dans l'incertitude à cause de l'Allemagne], *Tagesschau*, 18 septembre 2025, disponible sur : www.tagesschau.de.

dynamique commune autour de la compétitivité industrielle et de la défense européenne.

Or, ce volontarisme contraste fortement avec la situation française. Paris, empêtré dans des remaniements successifs, peine à maintenir une image de partenaire fiable même si Emmanuel Macron garde les affaires étrangères et européennes dans son « domaine réservé ». Les avertissements répétés de Bruxelles sur le déficit public, conjugués aux tensions sociales et à la perspective d'une alternance en 2027, ont réduit la crédibilité du gouvernement français sur la scène européenne. Ainsi, Friedrich Merz s'impose par constance plus que par inspiration, là où Paris risque d'apparaître davantage en position d'accompagnement.

Un agenda franco-allemand mis à l'épreuve

Toutefois, la relation franco-allemande reste le maillon décisif de la politique européenne de Friedrich Merz. L'agenda adopté lors du 25e Conseil des ministres franco-allemand à Toulon le 29 août 2025 témoigne d'une volonté forte de relancer le partenariat bilatéral à travers une feuille de route riche en propositions, portant principalement sur la relance de la compétitivité[67]. L'objectif de cette feuille de route ambitieuse autour de la transition énergétique, de l'innovation industrielle, de la souveraineté numérique et de la défense européenne consiste à redonner une portée opérationnelle au partenariat bilatéral. L'enjeu est désormais de traduire ces orientations en résultats tangibles avec des projets dans les infrastructures communes pour l'hydrogène, la coordination des politiques industrielles et une relance des programmes militaires conjoints. Mais cette ambition reste fragile compte tenu de l'instabilité politique française qui fait planer un doute sur la capacité de Paris à maintenir le cap et à mobiliser les moyens nécessaires. À cela s'ajoutent des différences sur le fond : dans la politique de la défense le débat autour des projets d'armements conjoints (SCAF, MGCS)[68] continue à crisper les relations et le Mercosur illustre les différences d'approche dans la politique commerciale.

Ainsi, lors du Conseil européen fin octobre 2025, le chancelier allemand avait pris de court ses partenaires, notamment la France, en affirmant que l'accord de libre-échange avec les pays du Mercosur était presque finalisé et devait être ratifié rapidement. Cela a créé des crispations avec la France et Emmanuel Macron, qui a été mis devant le fait accompli par Friedrich Merz. Lors du Conseil européen du 18 décembre 2025, la décision finale a encore été repoussée à la mi-janvier et s'est soldée par un vote en faveur de l'accord alors que la France s'y est opposée, contrairement

67. « Conseil des ministres franco-allemand : initiatives phares en matière de coopération bilatérale », Élysée, 2 septembre 2025, disponible sur : www.elysee.fr.
68. J. Möhring, « Troubled Twins: The FCAS and MGCS Weapon Systems and Franco-German Cooperation », *Étude de l'Ifri*, Ifri, décembre 2023, disponible sur : www.ifri.org.

à l'Italie qui a fini par s'accorder sur la majorité des États membres[69]. Malgré des ajustements apportés par la Commission quant aux clauses de sauvegarde, des mesures miroir et le renforcement des contrôles, Paris estime que l'accord Mercosur ne répond pas aux exigences européennes en matière environnementale et agricole et qu'il compromet la cohérence du modèle agricole européen ou affaiblirait les standards climatiques[70]. L'Allemagne cherche à consolider la place de l'UE dans la mondialisation par la conclusion de plus d'accords commerciaux, tandis que la France insiste sur la nécessité de concilier ouverture et régulation, ce qui est parfois vu comme protectionniste par les politiciens allemands. L'épisode n'a pas valeur de rupture mais il illustre une différence d'approche persistante malgré la relance de la dynamique bilatérale.

Le dynamisme bilatéral ne se traduit pas nécessairement par la collaboration quotidienne à Bruxelles, comme en témoignent les échanges avec des diplomates français et allemands. En fonction des dossiers, la France et l'Allemagne vont se choisir comme alliés de prédilection pour mener à bien leurs intérêts ; mais souvent, comme dans la politique commerciale, environnementale ou bien énergétique, les intérêts sont opposés. « Sur beaucoup de sujets, la collaboration avec nos homologues allemands est difficile », le résume ainsi un diplomate français travaillant à la représentation de la France auprès de l'UE. Malgré la volonté au plus haut niveau entre Friedrich Merz et Emmanuel Macron et une multitude de diplomates d'échanges dans différents ministères de part et d'autre du Rhin, l'on ne peut guère parler d'une concertation privilégiée dans les préparatifs des différentes formations du Conseil (groupes de travaux, COREPER I et II). Il est à espérer que la mise en place des diplomates d'échanges à des postes clés comme au SGAE ou au sein de la chancellerie pourrait partiellement remédier à ce manque de compréhension mutuelle. Cette pratique pourrait être étendue par des diplomates d'échange à Bruxelles. Force est de constater que les dispositifs existants n'ont pas permis aux échanges à Bruxelles d'être aussi fluides que dans les capitales.

Une compréhension du pouvoir plus verticale au détriment de l'intercommunautaire ?

Dans les cercles diplomatiques européens, certains observateurs évoquent le retour d'une approche allemande plus tournée vers l'intergouvernementalisme et inspirée de la pensée de Wolfgang Schäuble. Celle-ci, formulée dès le milieu des années 1990 avec Karl Lamers, reposait sur l'idée d'une Europe composée de plusieurs cercles, structurée autour

69. K. de Meyer, « Mercosur : le dénigrement de l'accord par la France passe mal à Bruxelles », *Les Échos*, 11 janvier 2025, disponible sur : www.lesechos.fr
70. « Merz irritiert mit Aussagen zu Mercosur-Abkommen » [Merz irrite avec ses déclarations sur l'accord avec le Mercosur], *Tagesschau*, 24 octobre 2025, disponible sur : www.tagesschau.de.

d'un noyau dur d'États capables d'avancer plus loin dans l'intégration politique et économique[71]. Plus qu'un projet fédéraliste poursuivant l'émergence des institutions supranationales de l'UE, cette vision traduisait une conception pragmatique du pouvoir européen, fondée sur la coordination des gouvernements et la préservation d'un centre de gravité fort entre Paris et Berlin. Friedrich Merz semble aujourd'hui en reprendre certains traits, en privilégiant une Union recentrée sur l'efficacité décisionnelle plutôt qu'une dynamique d'intégration institutionnelle. Utiliser davantage l'instrument des clauses passerelles, comme la CDU/CSU et le SPD le suggèrent dans leur contrat de coalition, pourrait constituer une démarche pragmatique dans ce sens[72].

Cette orientation se reflète également dans la relation que le chancelier entretient avec Ursula von der Leyen. Elle oscille entre coopération et prudence, marquée par une complémentarité politique réelle mais traversée de méfiance. Friedrich Merz, tout comme les hommes clés qui l'entourent (Thomas Ossowski, Michael Clauß et Thorsten Frei), soutient les grands programmes européens portés par la Commission dans les domaines de la défense ou de l'industrie, mais il redoute qu'ils ne deviennent des instruments d'affirmation institutionnelle plutôt que de convergence stratégique. Derrière cette réserve affleure une tension ancienne entre la logique intergouvernementale du Conseil et la tentation d'autonomie croissante de la Commission. Conscient de cet équilibre, Friedrich Merz cherche à réaffirmer le rôle des chefs d'État et de gouvernement comme véritable instance de pilotage politique de l'Union, en rappelant à Bruxelles que la légitimité de l'action européenne repose avant tout sur la volonté des États. Mais comme le dernier sommet du Conseil européen du 18 décembre 2025 l'a montré, Friedrich Merz n'a pas su imposer sa vision au sein des chefs d'État et de gouvernement afin de mobiliser les fonds russes gelés pour le financement des dépenses de défense dans la guerre en Ukraine[73].

Ce positionnement, plus calculé qu'idéologique, dessine une Allemagne soucieuse de reprendre la main sur le rythme et la direction du projet européen. Ni rupture ni retour au passé, il s'agit plutôt d'un réajustement stratégique où l'Europe reste l'horizon, mais un horizon que Berlin souhaite modeler à sa mesure.

71. W. Schäuble et K. Lamers, « Überlegungen zur europäischen Politik. Positionspapier der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag » [Réflexions sur la politique européenne. Prise de position du groupe parlementaire CDU/CSU au Bundestag], septembre 1994, disponible sur : www.cvce.eu.
72. « Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD », *op. cit.*, p. 138.
73. J.-M. Magro, « Selbstbewusst, aber noch nicht sattelfest » [Confiant, mais pas encore tout à fait sûr de lui], *Tagesschau*, 30 décembre 2025, disponible sur : www.tagesschau.de.

Changement de cap dans la politique européenne ?

Quelques mois après l'arrivée au pouvoir de la coalition CDU/CSU-SPD, l'action européenne du gouvernement se trouve à la croisée des chemins, continuellement ballottée entre ambitions de leadership et dissensions structurelles. Dès son investiture, Friedrich Merz a souhaité imposer une lecture exigeante du rôle de l'Allemagne en Europe, axée sur la compétitivité, la souveraineté et une volonté affichée de peser sur la redéfinition des lignes directrices européennes. Pourtant, cette orientation s'entrechoque régulièrement avec la priorité donnée par le SPD au maintien des acquis sociaux et climatiques.

Les arbitrages sur le futur cadre financier 2028-2035 cristallisent la difficulté de maintenir une cohésion gouvernementale, révélant la tension entre la gestion stricte des finances publiques et la nécessité d'investissements massifs pour répondre à la nouvelle donne géopolitique et aux transitions industrielles. Sur la scène bruxelloise, l'image d'une Allemagne revenue à une approche plus « calculatrice » et moins encline à l'esprit fédéraliste soulève, chez de nombreux partenaires, une attente prudente mais aussi de réelles interrogations quant à la sincérité d'une relance européenne portée par Berlin.

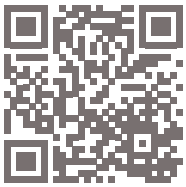
Malgré une tentative d'affirmation du rôle du chancelier dans la conduite des affaires européennes, le dispositif institutionnel allemand, fondé sur un équilibre minutieux entre les ministères et marqué par l'autonomie ministérielle, freine toute démarche de pilotage plus serré et vertical par la chancellerie. Le maintien de la pluralité institutionnelle de la démocratie parlementaire, voulu par la Loi fondamentale, génère inévitablement une inertie qui rend difficile la cohérence de l'impulsion européenne provenant de Berlin, tout en assurant une continuité et une stabilité politique.

L'évolution institutionnelle allemande suggère qu'un approfondissement de la compétence européenne au sein de chaque ministère offrirait une voie prometteuse vers plus d'efficacité, permettant à l'Allemagne de redevenir une force de proposition sans pour autant centraliser excessivement la gestion des dossiers européens par la chancellerie. L'exemple français, où une présidentialisation de la politique européenne n'a pas permis de juguler l'érosion du soutien domestique, invite à la prudence sur les vertus d'un leadership strictement incarné et trop focalisé sur les dossiers européens et internationaux.

À ce titre, la diplomatie du gouvernement Merz, saluée pour sa réactivité et sa disponibilité à impulser de nouvelles alliances, se heurte à une fenêtre d'opportunité très étroite pour structurer un agenda franco-allemand ambitieux. Cette équation est rendue encore plus incertaine par le risque de recomposition politique majeure en France après 2027. Dans cette perspective, tout en consolidant le partenariat franco-allemand, une diversification maîtrisée des alliances européennes s'imposerait afin de conférer à l'Allemagne une capacité d'adaptation et d'initiative durable au sein de l'Union.

Les dernières publications du Cerfa

- C. Demesmay, Imaginaires et réalités de la frontière franco-allemande : un laboratoire pour l'Europe de demain, *Visions franco-allemandes*, n° 37, septembre 2025 (disponible en français et allemand)
- P. Maurice, Relancer le partenariat franco-allemand ? Les ambitions du Conseil des ministres franco-allemand - Enjeux d'un leadership conjoint en Europe, *Éditoriaux de l'Ifri*, août 2025
- A. Lechevalier, Les politiques sociales en Allemagne. Bilan de la coalition "feu tricolore" et perspectives du nouveau gouvernement, *Notes du Cerfa*, n° 188, Ifri, juillet 2025
- T. Rühlig, La « Saga Huawei » en Europe revisitée : les enseignements allemands pour le déploiement de la 6G, *Notes du Cerfa*, n° 187, Ifri, juin 2025 (disponible en anglais uniquement)
- J. Ross, N. Téterchen, La brigade franco-allemande et la relance de la défense européenne, *Briefing de l'Ifri*, avril 2025 (disponible en français et allemand)
- M. Krpata, Friedrich Merz et la Zeitenwende 2.0. Une « nouvelle ère » pour les relations transatlantiques ?, *Notes du Cerfa*, n° 186, Ifri, mars 2025 (disponible en français et allemand)
- J. Süß, Après les élections : l'Allemagne en quête d'une stabilité ébranlée ?, *Briefing de l'Ifri*, mars 2025



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org