analyse

L'après-Merkel : les enjeux géopolitiques pour l'Allemagne

Avec le départ d'Angela Merkel, un cycle de 16 ans s'achève. Ferme et digne face aux crises multiples et parallèles, la chancelière lègue pourtant un héritage controversé. Dans un contexte mondial de plus en plus violent et incertain, le nouveau chancelier devra concilier continuité et renouveau, puis parvenir à s'imposer, comme aura su le faire sa prédécesseure.

Par **Hans Stark**, professeur de civilisation allemande contemporaine à Sorbonne Université et conseiller pour les relations franco-allemandes à l'Institut français des relations internationales (IFRI).

Photo ci-dessus :
Sur la façade du bâtiment de la CDU Konrad-Adenauer, à Berlin, un portrait de la Chancelière surplombe la ville, à côté du slogan « Réussir pour l'Allemagne ». Angela Merkel, désignée à trois reprises par Forbes comme « femme la plus puissante du monde », fut la première femme à occuper la fonction de chancelière, et elle fut aussi celle qui l'occupa le plus longtemps. Le 29 octobre 2018, après une défaite cuisante aux dernière élections régionales, elle annoncait qu'elle renonçait à la présidence de la CDU, après 18 ans à sa tête. En novembre 2020, sa cote de popularité était encore de 74 % dans le pays. (© Shutterstock)

Le départ d'Angela Merkel représente une césure importante pour Berlin et aussi pour l'Europe. Encouragée par Barack Obama à accepter un quatrième mandat en 2017, la chancelière a été littéralement promue « leader du monde libre (1) » face à Donald Trump. Pour une femme, dirigeante d'un pays qui, dans son histoire, fut à l'origine de deux guerres mondiales, c'est une consécration considérable à l'aune de laquelle son successeur à la chancellerie devra pouvoir se mesurer. Si elle a marqué son époque comme sans doute nul autre chef d'État ou de gouvernement de son temps, elle n'a pourtant pas été à l'origine de transformations profondes comme certains de ses prédécesseurs. Konrad Adenauer, aux commandes entre 1949 et 1963 avait arrimé et intégré la République fédérale à l'Ouest. Willy Brandt, en cinq ans seulement (1969-1974), avait reconnu les frontières de son pays fixées par les alliés lors de la conférence de Potsdam de 1945 et lancé le processus de réconciliation avec les pays communistes d'Europe de l'Est, victimes de la barbarie nazie — tout en normalisant les relations entre les deux parties de Berlin, ainsi qu'entre la RFA et la RDA. S'appuyant sur ces succès, Helmut Kohl, chancelier entre 1982 et 1998, a réunifié l'Allemagne en menant à bien les négociations « 2 + 4 » (2).

16 ans de Merkel, 16 ans de gestion de polycrise

Rien de tout cela ne marque le bilan de la chancelière qui avait d'autres défis à affronter, et les historiens nous diront

si elle a su y faire face ; la « polycrise », comme disait à l'époque le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker. En 2005, la nouvelle chancelière était confrontée à une dégradation sans précédent des relations germano-américaines, consécutive à l'opposition de son prédécesseur, Gerhard Schröder, à la guerre en Irak. Il s'agissait pour elle de renouer les liens avec la Maison-Blanche après quatre ans de dialogue rompu et de retrouver la confiance du président George W. Bush. Toujours en 2005, trois mois avant sa première victoire électorale, l'UE plongeait dans la crise institutionnelle la plus profonde de son histoire, à la suite de l'échec en France et aux Pays-Bas des référendums portant sur la ratification du traité constitutionnel européen. Ce sera à la chancelière de proposer en 2007 un nouveau texte, sous la présidence allemande du Conseil européen, le futur traité de Lisbonne qui entrera en vigueur en 2009. Durant la difficile négociation de ce dernier, en 2007 et 2008, éclatait une nouvelle crise, celle dite « des *subprimes* » qui, par effet de contagion interbancaire, s'est muée en crise financière puis économique mondiale en 2008.

On attendait alors beaucoup de l'Allemagne, première puissance économique du Vieux Continent pour sortir l'Europe de l'ornière. En vain, car la République fédérale venait de traverser une longue période de restructurations et de réformes économiques et sociales, les lois Hartz adoptées en 2003, qui ont profondément transformé l'État-providence outre-Rhin. Les Allemands, après s'être serré la ceinture pendant des années, se sont opposés à des transferts financiers au profit de leurs partenaires européens qui n'ont pas imposé le même type de sacrifices à leurs populations. La crise de la dette de la zone euro (ou crise de la dette souveraine européenne) qui a frappé l'UE et l'économie européenne à partir de 2010, en a été la conséquence. La première manifestation de ce nouveau défi fut la crise de la dette grecque à l'été 2010. En automne de la même année, elle s'étendait à l'Irlande, puis à l'Espagne, au Portugal et à l'Italie, menaçant la survie même de la zone euro. Une nouvelle fois, l'Allemagne refusa de venir massivement en aide à ses partenaires. En revanche, Merkel passa outre la clause du « *no bail-out* » de Maastricht en acceptant la politique d'achat massif de titres d'État par la Banque centrale européenne (« *whatever it takes*… ») et la mise en place — moyennant l'instauration de programmes d'assainissement budgétaire et d'austérité financière draconiens —, du « Mécanisme européen de stabilisation financière » (MES), sans compter trois plans d'aide en faveur de la Grèce, adoptés entre 2010 et 2015. Critiquée pour avoir été trop « généreuse » envers les Grecs, la chancelière fut alors vivement attaquée par ses partenaires européens pour avoir manqué de… générosité (3). Le résultat fut, à l'international, une dégradation de l'image de l'Allemagne et, à l'échelle nationale, la naissance en 2013 d'un parti d'extrême droite, appelé « Alternative für Deutschland » (AfD) qui entrera au Bundestag en 2017.

Les crises ne s'arrêtèrent pas là. En 2011, le Japon connut avec la catastrophe de Fukushima le pire accident nucléaire depuis Tchernobyl. Angela Merkel en tira les conséquences en décidant unilatéralement et rapidement la sortie de l'Allemagne du nucléaire, rendant ainsi son pays énergétiquement plus dépendant que jamais de la Russie. Les relations avec cette dernière se dégradèrent également (ce qui n'impacta pas la construction des gazoducs *Nord Stream 1* puis *2*), avec notamment l'annexion de la Crimée et l'occupation du Donbass en 2014. L'année 2014 constitue une césure dans la politique étrangère de l'Allemagne sous Merkel. Fortement critiquée pour s'être abstenue lors du vote du Conseil de sécurité sur l'intervention en Libye, pour ne pas avoir soutenu la France lors de son intervention au Mali en 2013 et pour s'être strictement tenue à l'écart lorsque les Occidentaux ont discuté d'une intervention en Syrie (finalement abandonnée), la République fédérale se rendit compte que la « culture de la retenue » la marginalisait (4). Après les élections législatives de 2013, le retour à l'*Auswärtige Amt* de Frank-Walter

> *« En 2021, un cycle de 16 ans de crises multiples s'achève pour Angela Merkel, la dernière en date étant celle des inondations monstres qui ont frappé son pays en été de la même année. Son successeur devra prendre la relève, conscient que « l'âge des crises » n'est pas terminé, bien au contraire. »*

Photo ci-contre :
Le 17 juillet 2021, Armin Laschet (ici en photo), le successeur désigné de Angela Merkel à la tête de la CDU et potentiel futur chancelier allemand, était pris en train de rire alors que le président de la République fédérale donnait un discours après avoir visité le centre de contrôle des incendies et des secours de Rhin-Erft, où des inondations catastrophiques ont fait plus de 180 morts. La cote de popularité du ministre-président de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie est depuis en chute libre : mi-août, si la CDU-CSU est encore en tête avec 22 % des intentions de vote, elle est désormais talonnée par le SPD d'Olaf Scholz (21 %) et Les Verts (19 %). (© Shutterstock)

Photo ci-dessous :
Selon une enquête RTL/NTV publiée en juillet 2021, 56 % des Allemands estiment que les inondations qui ont frappé le pays rendent la lutte contre le changement climatique « encore plus importante qu'avant » et 73 % pensent que leurs dirigeants devront être plus ambitieux dans ce domaine. Si le parti d'extrême droite AfD rassemble majoritairement des électeurs opposés à ce point de vue, c'est l'écologiste Annalena Baerbock qui bénéficie de la plus grande crédibilité sur la question, avec 56 % des personnes interrogées qui jugent que la présidente des Verts prendra des mesures décisives pour faire face au changement climatique, contre seulement 26 % pour le successeur désigné d'Angela Merkel. (© Shutterstock)

Steinmeier et la nomination d'Ursula von der Leyen au ministère de la Défense, l'Allemagne adopta en 2014 ledit « consensus de Munich », dans lequel elle annonçait sa volonté de s'engager davantage, diplomatiquement surtout, mais aussi militairement s'il le fallait, sur la scène internationale. Berlin augmenta de plus de 10 milliards d'euros son budget de la défense (sans jamais atteindre toutefois le seuil des 2 % du PIB), déploya des troupes de la Bundeswehr en Lituanie (2017) et au Mali (2016) et négocia avec la France, l'Ukraine et la Russie un cessez-le-feu dans le cadre du Format Normandie (5).

Un an après l'annonce du « consensus de Munich » éclatait la crise migratoire, qui est elle-même la conséquence des guerres en Afghanistan et dans le monde arabe. Un « espace Schengen » encore relativement ouvert et des « accords de Dublin » impossibles à faire respecter par la Grèce et l'Italie firent que la chancelière décida, là encore unilatéralement, de maintenir les frontières allemandes ouvertes et de suspendre la législation dite de Dublin, ce qui créa un appel d'air supplémentaire. En automne 2015, près d'un million de réfugiés prirent alors le chemin de l'Allemagne et s'y installèrent, mettant à rude épreuve la « culture de la bienvenue » chère à Merkel. Cette dernière négociera, toujours unilatéralement, un accord avec la Turquie en mars 2016 qui mettra un sérieux frein à ce mouvement. Les conséquences de la crise migratoire sont considérables. En Allemagne, une extrême droite dure s'est implantée dans le paysage avec le parti AfD. Parallèlement, même si aucun lien de cause à effet ne peut et ne doit être établi entre la crise migratoire et l'islamisme radical, l'Europe de l'Ouest a subi une vague d'attentats meurtriers, commis par des islamistes, surtout en France (Paris, Nice… en 2015 et 2016), en Belgique (Bruxelles, 2016), mais aussi en Allemagne (Berlin, 2016). Enfin, le référendum britannique sur le *Brexit* (juin 2016), dont la victoire du « *Leave* » n'est pas étrangère à ces crises, allait poser la question de la cohésion européenne. Sans oublier la crise profonde des relations transatlantiques de la période 2016-2020, avec une Allemagne traitée comme « ennemie privilégiée » par Trump.

> *« En misant sur le partenariat technologique et commercial avec la Chine, vers laquelle elle exporte presque autant que tous les autres États membres de l'UE réunis, elle contribue à l'émergence de la puissance chinoise, que les États-Unis s'efforcent sinon d'empêcher, au moins de retarder. »*

En 2021, un cycle de 16 ans de crises multiples s'achève pour Angela Merkel, la dernière en date étant celle des inondations monstres qui ont frappé son pays en été de la même année. Son successeur devra prendre la relève, conscient que « l'âge des crises » n'est pas terminé, bien au contraire. Angela Merkel restera dans l'histoire de son pays comme un chef de gouvernement qui, avec calme, dignité et persévérance, a tenté d'y faire face. Rien n'indique encore que son successeur sera de la même trempe.

L'héritage de la diplomatie merkelienne, un défi de taille

Prendre la suite d'Angela Merkel et s'imposer comme elle a su le faire sur la scène internationale constitue un défi redoutable. D'autant que l'héritage de la chancelière n'est pas non plus entièrement positif. Elle laisse derrière elle une Bundeswehr structurellement sous-financée, mal équipée, peu adaptée aux opérations extérieures « robustes » et finalement mal aimée par une population très peu favorable à l'intervention de l'armée allemande dans des zones de guerre extérieures à l'Europe. Lors du sommet de l'OTAN de Newport, au Pays de Galles, en 2014, l'Allemagne, à l'instar des autres pays membres, s'était engagée à consacrer 2 % de son PIB à la défense avant 2024. Fin 2019, la République fédérale a décidé de décaler cet objectif à 2031. L'aurait-elle renvoyé aux calendes grecques ? Actuellement, les dépenses militaires se situent au-dessous de 1,5 %… Autre critique formulée à l'étranger, l'Allemagne privilégie très nettement ses intérêts commerciaux par rapport à ses intérêts stratégiques (et ceux de ses partenaires). En misant sur le partenariat technologique et commercial avec la Chine, vers laquelle elle exporte presque autant que tous les autres États membres de l'UE réunis, elle contribue à l'émergence de la puissance chinoise, que les États-Unis s'efforcent sinon d'empêcher, au moins de retarder. En accumulant par ailleurs depuis 2012 plus de 200 milliards d'euros d'excédents commerciaux — excédents qui fragilisent le système économique mondial et surtout l'eurozone —, l'Allemagne poursuit une politique que l'on peut qualifier, sans exagérer, de « néo-mercantiliste ».

Voilà l'autre face du bilan de 16 ans de politique étrangère d'Angela Merkel. Il est très peu probable — pour ne pas dire quasi inconcevable — que ces orientations changent sous le prochain gouvernement. Le successeur désigné, Armin Laschet, président de la CDU et ministre-président du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie, s'est déjà à maintes reprises prononcé en faveur d'une politique étrangère certes proeuropéenne et profrançaise, mais aussi compréhensive à

l'égard de la Russie et soucieuse de maintenir les parts de marché des entreprises allemandes en Chine.

Que la continuité prime dans les choix du prochain gouvernement s'explique aussi par l'orientation idéologique du chef de la CDU — si jamais Armin Laschet remporte les élections et parvient à composer un gouvernement de coalition. Politiquement, Laschet se situe dans la mouvance centriste et proeuropéenne de l'Union chrétienne-démocrate. Il n'y aura donc aucune rupture à attendre à ce niveau. Sortir des sentiers battus nécessite en effet une volonté commune entre les partis au gouvernement de rompre avec le passé. Or ce consensus fait défaut, et ce sera sans doute encore plus le cas après les élections de 2021. Car si Angela Merkel s'est appuyée entre 2005 et 2021 sur des coalitions tripartites (entre la CDU, la CSU — ces deux représentent deux partis distincts même s'ils forment une alliance au Bundestag — et les sociaux-démocrates ou les libéraux), le jeu politique sera probablement plus complexe à partir de septembre 2021. Au moment où cet article est rédigé, la CDU-CSU, qui mène dans les sondages, devra s'appuyer sur deux autres partis pour obtenir une majorité des sièges au Bundestag. Armin Laschet, s'il est élu chancelier, devra donc former une coalition quadripartite. En comptant le soutien automatique de la CSU, il devra choisir ses deux autres alliés parmi les Verts, les libéraux ou les sociaux-démocrates. La formation de son gouvernement dépendra ainsi des résultats du 26 septembre et de la volonté de deux de ces trois partis d'entrer dans un gouvernement dirigé par la CDU-CSU.

Cette « volonté » reposera largement sur la distribution des portefeuilles ministériels. Aussi, les cinq ministères régaliens qui « font » la politique internationale de l'Allemagne — à savoir les Affaires étrangères (diplomatie), la Défense (sécurité extérieure), les Finances (essentiel pour l'eurozone et le G20), l'Économie (primordial pour le commerce) et l'Intérieur (décisif pour la politique migratoire et la lutte contre le terrorisme) seront-ils très certainement répartis entre les quatre partis de la future coalition gouvernementale. Il ne faut pas oublier que cette dernière va réunir des forces de droite (CDU-CSU et peut-être les libéraux du FDP) et des forces de gauche (les Verts et/ou peut-être le SPD). Sur les questions de sécurité militaire, ces deux derniers demeurent fidèles aux vertus de la « culture de la retenue » et s'opposent à l'objectif « 2 % » en matière de défense ainsi qu'à un rôle accru de la Bundeswehr dans des opérations extérieures. Un chancelier Laschet ne pourra jamais vaincre cette résistance. Il cherchera plutôt des compromis. Pour les libéraux, très proches du milieu des entreprises, la priorité donnée aux exportations n'est pas négociable. Le FDP, tout comme une large partie des députés de la CDU-CSU, se prononcera donc en faveur du maintien de la politique néo-mercantiliste. Les Verts condamnent cette orientation, mais ne s'y opposeront pas s'ils obtiennent des concessions en matière de lutte contre le changement climatique. Quant aux sociaux-démocrates, ils restent nostalgiques de l'*Ostpolitik* et prônent un rapprochement avec la Russie (dont le prix à payer sera l'achèvement et la mise en route de *Nord Stream 2* et l'acceptation de la pression russe sur l'Ukraine).

Imposer une ligne directrice gouvernementale *commune*, vaincre (ne serait-ce que partiellement) la résistance des ministres, qui traditionnellement disposent d'une très forte marge de manœuvre au sein de l'exécutif allemand, et surmonter les clivages idéologiques droite/gauche au sein de la nouvelle coalition gouvernementale demandera au prochain chancelier une maîtrise du jeu politique qui est tout sauf évidente. D'autant que Laschet — qui n'a jamais occupé la moindre fonction politique à l'échelle nationale — pâtit, contrairement à Angela Merkel entre 2005 et 2021, d'un taux de popularité très faible parmi les Allemands (y compris au sein de son propre parti). À la veille des élections, les sondages annoncent pour la CDU-CSU le score le plus faible de son histoire aux élections de 2021. À tort ou à raison, Laschet en sera tenu responsable. Tout cela fera de lui un chancelier qui s'efforcera plus de maintenir une cohésion minimale au sein de son gouvernement — son avenir politique, à savoir sa capacité à proposer et à décider des lignes directrices (la fameuse « *Richtlinienkompetenz* » du chancelier), en dépendra — que de présenter, développer et imposer des programmes pour l'action internationale de l'Allemagne. Rien n'indique que Laschet, s'il est élu, aura autant de talent et de pouvoir qu'Angela Merkel — dont on remarquera l'absence — pour gérer les « polycrises ».

Hans Stark

Photo ci-dessus :
Lors du carnaval du lundi des Roses à Düsseldorf, le 24 février 2020, un char représente Mike Mohring de la CDU et Thomas Kemmerich du FDP soutenant le bras de Björn Höcke, leader régional du parti d'extrême droite AfD. Il dénonce l'élection de Kemmerich à la présidence de la Thuringe, remportée grâce à des votes de l'AfD. Depuis la Seconde Guerre mondiale, jamais un président de région n'avait été élu grâce à l'extrême droite. Face au tollé provoqué, Kemmerich a démissionné, au lendemain de sa victoire. (© Shutterstock)

Notes

(1) « Je suis tenté de dire que le leader du monde libre est désormais Angela Merkel » (Timothy Garton Ash, « Populists are out to divide us. They must be stopped », 11 novembre 2016 [https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/nov/11/populists-us]).

(2) Le 12 septembre 1990, les ministres des Affaires étrangères des deux Allemagne et des quatre ex-occupants, la France, les États-Unis, le Royaume-Uni et l'URSS, signent le traité qui scelle la réunification allemande.

(3) Élie Cohen et Richard Robert, *La valse européenne. Les trois temps de la crise*, Paris, Fayard, 2021.

(4) Barbara Kunz, Stephan Martens et Hans Stark (dir.), *L'Allemagne sur la scène internationale. En quête de stabilité dans un monde qui change*, Villeneuve d'Asq, Septentrion, 2017.

(5) Configuration diplomatique adoptée lors des commémorations du D-Day le 6 juin 2014, à Ouistreham.