



## Résumé exécutif

L'Allemagne se trouve aujourd'hui dans un moment de basculement. La révolution numérique et environnementale oblige le modèle économique qui a fait sa force ces dernières années à se transformer, et le départ prochain d'Angela Merkel, bouleverse le paysage politique. Parallè-

lement, l'Allemagne doit composer avec son nouveau statut de puissance, qui l'oblige à assumer davantage de responsabilités sur le plan économique, politique mais également militaire.

Comment l'Allemagne, considérée il y a 20 ans comme « l'homme malade de l'Europe », est-elle parvenue à s'affirmer comme la puissance centrale du continent? Quelles sont les conséquences économiques et géopolitiques de cette affirmation? Et comment l'Allemagne se prépare-t-elle à « l'après Merkel »? L'Institut Montaigne propose une plongée dans l'Allemagne contemporaine, donnant à voir la façon dont le pays, marqué par 16 années de prospérité et de stabilité, s'affirme aujourd'hui comme une puissance modérée. Cette note donne la parole aux acteurs économiques, politiques et académiques, afin de comprendre les débats qui traversent le pays à la veille des élections.

### L'Allemagne au temps de la pandémie

La pandémie aura été une crise « sur-mesure » pour l'Allemagne, un pays doté d'au moins six atouts pour affronter un tel cataclysme : le fédéralisme et la délégation aux Länder de la compétence en matière de santé ; une certaine discipline individuelle et collective dans les comportements sociaux ; la fluidité des relations entre le secteur public et le secteur privé ; la forte implication du pays en terme de recherche et développement (R&D) ; et une orthodoxie budgétaire permettant la marge de réaction nécessaire en temps de crise. **La première puissance européenne nous avait habitués à sa supériorité économique ; la crise du Covid-19 a révélé qu'elle nous devance aussi dans un domaine où la France pensait avoir l'avantage : l'État social.**

**L'atout majeur qu'est le fédéralisme, vu comme un élément clé de la réussite allemande dans la crise sanitaire, s'est pourtant avéré plus discutable au fil de la lutte contre la pandémie.** L'affaiblissement de l'autorité de la Chancelière par rapport aux Ministres-Présidents des Länder a conduit à remettre progressivement en cause les équilibres traditionnels du pays. Alors que l'harmonie régnait lors de la première vague, les

Ministres-Présidents se sont rapidement trouvés sous la pression de leurs opinions publiques et des milieux industriels hostiles à la prolongation du confinement. L'opposition s'est creusée entre les partisans d'une politique plus souple et ceux qui, comme la Chancelière ou le Ministre-Président de Bavière, Marcus Söder, voulaient un renforcement des mesures au niveau fédéral. **La cacophonie l'a emporté, au point d'obliger l'État fédéral à modifier la loi de protection contre les infections (*Infektionsschutzgesetz*), pour pouvoir imposer aux Länder des mesures restrictives, rompant de manière inédite avec la tradition fédérale du pays.**

Autre rupture fondamentale entraînée par la pandémie : la fin de l'orthodoxie budgétaire. La mutualisation des dettes sur laquelle se fonde le plan de relance européen représente en Allemagne un séisme politique. Il serait pourtant erroné de voir dans ce virage le signe d'un véritable changement de cap : le plan de relance Next Generation EU est perçu en Allemagne comme une réponse exceptionnelle à une situation exceptionnelle, une occasion pour les États-membres de remettre en ordre leurs finances publiques et de rétablir leur compétitivité. Il ne s'agit pas d'un geste subit de philanthropie de la part de l'Allemagne, mais d'une prise de conscience : **l'intérêt de l'Allemagne est désormais inséparable de celui de l'Europe.**

Alors que l'Allemagne a mis en place l'un des plans de relance les plus massifs du continent, un débat central agite désormais la politique allemande : les règles fiscales - et en particulier le « frein à l'endettement » (*Schuldenbremse*) - doivent-elles être réformées pour permettre davantage d'investissements, ou l'objectif d'un retour rapide à l'équilibre des comptes publics est-il toujours d'actualité? Pour les conservateurs, des finances publiques saines sont une valeur en soi : elles créent la confiance, assurent la justice intergénérationnelle et donnent au gouvernement la capacité de réagir en temps de crise. Pour les Verts et le SPD à l'inverse, les investissements nécessaires à la transformation digitale et environnementale de l'économie, ainsi que l'entrée de l'Allemagne en récession, justifient un assouplissement des règles liées à l'endettement.

**La fatigue de la pandémie détériore la confiance des Allemands en l'État.** À partir du 13 mai 2020, des manifestations éclatent dans quelques grandes villes d'Allemagne – principalement à Stuttgart et Dresde – pour dénoncer les restrictions des principales libertés et la menace que ces mesures font peser sur l'avenir économique du pays. Ces manifestations anti-corona jettent une lumière nouvelle sur la violence d'extrême droite, mais également sur l'essor de la sphère conspirationniste en Allemagne. Pour mettre sous surveillance ces mouvements, l'Office de protection de la Constitution, le renseignement intérieur allemand, a ainsi dû

créer en juin 2021 une nouvelle catégorie de menace baptisée « délégitimation de l'État de droit et de la Constitution », reconnaissant ainsi l'émergence d'une nouvelle forme d'extrémisme au centre de la société, susceptible, sur le long terme, de déstabiliser les bases de la démocratie allemande.

La confiance des citoyens dans leur État, particulièrement forte au début de la crise, s'est érodée au fur et à mesure que la crise se prolongeait. L'instauration de mesures restrictives par l'État fédéral, le manque de tests et l'insuffisance du nombre de doses de vaccins sont apparus en 2021 comme un échec fondamental du gouvernement allemand. Passé le temps de l'euphorie, la crise sanitaire a en effet levé le voile sur deux failles de la démocratie allemande : un manque de transparence favorable au développement de la corruption, et la faiblesse de son administration.

## Les transformations du territoire allemand

Comprendre l'Allemagne implique de regarder l'organisation de son territoire. Pays décentralisé et récemment réunifié, son modèle repose avant tout sur une concurrence entre les stratégies de développement économiques régionales. **L'Allemagne voit aujourd'hui ses équilibres évoluer, à travers l'affirmation d'un nouveau centre, Berlin, et la recomposition de ses anciennes périphéries.**

L'affirmation de Berlin comme capitale de l'Allemagne est incarnée par l'inauguration durant la crise de plusieurs bâtiments emblématiques, comme le nouvel aéroport Willy Brandt et le Château de Berlin. Capitale de la première puissance d'Europe, le visage de Berlin se transforme et traduit le mouvement de recentralisation à l'échelle du pays. Son rattrapage économique est poussé par le boom de l'immobilier et l'émergence d'une scène de start-ups particulièrement dynamique en comparaison du reste de l'Allemagne, ce qui génère une pression inhabituelle sur les loyers. Longtemps considérée comme une exception, la capitale berlinoise joue désormais pleinement son rôle de laboratoire politique pour le reste du pays.

**La pandémie a touché l'ensemble de l'Allemagne sans marquer de véritable distinction entre l'Est et l'Ouest.** La fracture Est-Ouest reste une réalité mais l'essor de certains pôles à l'Est et le déclin économique et démographique de certaines régions de l'Ouest, tend à rendre obsolète cette ancienne fracture comme cadre d'analyse pertinent. L'ancienne Allemagne de l'Est révèle, dans certaines régions, un dynamisme original porté par l'avènement d'une nouvelle génération, qui ne se considère plus comme une « victime » de la réunification, et par la volonté du gouvernement fédéral d'utiliser la politique industrielle verte pour accélérer le développement économique de ces régions. Si elles demeurent moins riches que l'Ouest de l'Allemagne, les régions de l'Est ne constituent pas une poche de pauvreté en Europe, et restent plus fortement développées que le Sud de l'Italie ou l'Europe centrale

et orientale.

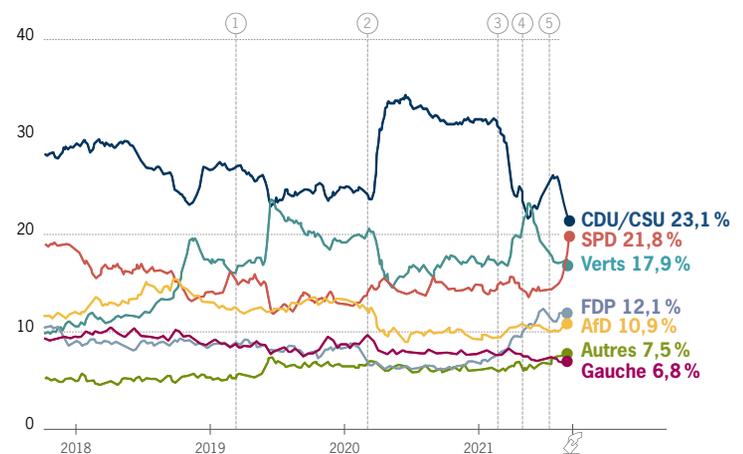
**En 2018, dans le prolongement de la crise des gilets jaunes en France, le gouvernement fédéral a installé une commission visant à résorber les écarts de développement économique entre les espaces urbains et les espaces ruraux.** Si l'écart ville-campagne existe, il est atténué en Allemagne par la présence d'une industrie en milieu rural composée d'entreprises familiales particulièrement performantes, le *Mittelstand*. Celui-ci contribue traditionnellement au succès économique de l'Allemagne et à la structuration de son territoire, mais son attitude vis-à-vis de l'intervention de l'État dans l'économie tend à évoluer : s'il reste opposé à l'affirmation d'une Allemagne plus « géopolitique », il plaide désormais pour une relation renouvelée entre l'État et les entreprises.

## La recomposition de la vie politique

Après 16 ans de pouvoir, le départ d'Angela Merkel ouvre un vide politique. C'est la première fois depuis la création de l'Allemagne, que le Chancelier sortant ne se représente pas. Compte-tenu de la popularité dont jouit encore la Chancelière, qui incarne la stabilité, les principaux candidats à sa succession s'inscrivent largement dans la continuité de son action. La volatilité des intentions de vote est marquée par une fluctuation du vote en faveur de la CDU, des Verts et du SPD. Cette recomposition de la vie politique allemande ne marque pas de véritable rupture, dans la mesure où chacun des grands partis cherche, à sa manière, à se positionner comme un nouveau « centre ».

### Évolution des intentions de vote en Allemagne

(Janvier-Juin 2021)



- ① 15 mars 2019 : début des manifestations mondiales pour le climat.
- ② 28 février 2020 : premières mesures contre le Covid-19.
- ③ 10 février 2020 : le confinement est à nouveau prolongé.
- ④ 20 avril 2021 : Baerbock se présente pour les Verts, Laschet pour la CDU/CSU.
- ⑤ 28 juin 2021 : allégations de plagiat contre Baerbock, débat sur le *Curriculum Vitae* (depuis le 10 mai).

L'Union de la CDU et de la CSU, longtemps considérée comme le premier parti d'Allemagne, doit faire face à plusieurs défis en vue des prochaines élections : écrasé par la figure de la Chancelière, son personnel politique est relativement effacé ; après 16 années de gouvernement au centre, le parti n'a plus d'identité et apparaît aujourd'hui profondément divisé. Malgré un affaiblissement inédit, les conservateurs menés par Armin Laschet, misent sur un programme fondé sur le maintien du *statu quo* pour arriver en tête des prochaines élections.

L'ascension des Verts allemands liée au renforcement de leur crédibilité, en particulier dans le domaine de la géopolitique et de l'économie, représente l'élément le plus original de cette campagne. Cherchant à incarner un changement de génération, le parti Die Grünen s'apprête à gouverner au sein d'une future coalition avec pour ambition de faire de l'Allemagne une véritable puissance verte.

Marginalisé, dans les sondages depuis que le Chancelier Gerhard Schröder a imposé à l'Allemagne son agenda de réformes, le parti social-démocrate (SPD) mise sur la notion de « respect » pour regagner l'électorat populaire qui se perçoit comme le grand perdant de la mondialisation. Paradoxalement, son candidat, le Vice-Chancelier Olaf Scholz, apparaît à ce jour comme la personnalité la plus expérimentée pour présider aux futures destinées de l'Allemagne. Seul candidat à avoir su affirmer une stature d'homme d'État au cours des inondations dramatiques qui ont submergé l'Allemagne en juillet 2021, il pourrait créer la surprise lors des élections.

Né de la crise de l'Euro et renforcé par la crise des réfugiés de 2015, le parti d'extrême droite AfD, est désormais une force politique, sur laquelle il faut compter. En baisse dans les sondages, il n'a cependant pas réussi à capitaliser sur la crise sanitaire pour trouver un nouvel élan. Le rôle assumé par le parti libéral comme « *Protest-Partei* » (Parti de protestation) explique en partie cette stagnation, mais surtout ses divisions internes et sa radicalisation qui le discréditent en tant que potentiel parti de gouvernement.

## Les paradoxes de la prospérité

Un adage allemand veut que la question de la répartition de la richesse ne se pose qu'une fois la richesse créée. Après 16 années de prospérité et de politique économique attachée à renforcer les bases de la compétitivité allemande, le dynamisme économique de l'Allemagne montre des signes d'essoufflement. Porteuses de promesses, la transformation verte de l'industrie et la volonté de mieux répartir les fruits de la croissance renferment également des risques importants.

**Sur le plan économique, l'héritage d'Angela Merkel est ambivalent.** Bénéficiant des réformes Schröder qui ont rétabli la compétitivité de l'économie allemande, Angela Merkel a administré efficacement la prospérité de l'Allemagne au cours des

16 dernières années, mais son manque de vision et de réformes ont insuffisamment préparé l'Allemagne pour l'avenir. Si l'intégration réussie des réfugiés arrivés sur le territoire allemand en 2015 contribue, partiellement, à ralentir le déclin démographique de l'Allemagne, Angela Merkel lègue au pays deux faiblesses : un système financier fragile, et le manque d'investissement dans le numérique et les infrastructures.

**Sur le plan climatique, il convient également de relativiser le bilan de la « *Klima Kanzlerin* ».** Le jugement de la cour constitutionnelle allemande condamnant le gouvernement allemand pour son manque d'ambition climatique a levé le voile sur les contradictions et les impasses de la politique allemande de l'énergie et du climat. Après l'essor des énergies renouvelables, qui a accompagné la décennie passée, le pays a cependant identifié deux défis qu'il s'efforce de relever collectivement : le passage du moteur à combustion au moteur électrique visant à assurer l'avenir de l'automobile, et le développement de l'économie de l'hydrogène.

**On voit désormais émerger en Allemagne un nouveau débat sur la répartition de la richesse, qui pourrait se traduire par la réintroduction de l'impôt sur la fortune à l'issue des prochaines élections.** Les 16 années de prospérité qui ont profité à l'ensemble de la société et en particulier aux salaires les plus modestes ont permis de résorber partiellement les inégalités en Allemagne. La part de travailleurs pauvres y est désormais moins élevée qu'en France, mais le dernier rapport du Gouvernement fédéral sur la richesse et la pauvreté publié en 2021 a révélé une très forte concentration du patrimoine du pays.

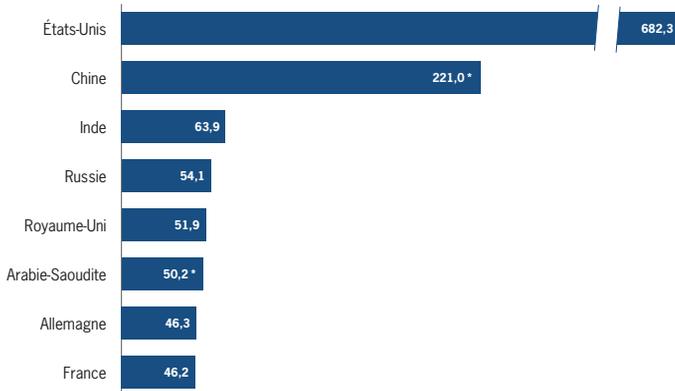
## L'affirmation d'une Allemagne-Puissance en Europe

Longtemps perçue comme une « grande Suisse » en retrait des affaires du monde, l'Allemagne s'est imposée, de façon discrète, comme une grande puissance en renforçant notamment son rayonnement culturel et ses capacités de défense. Si les intérêts des industriels allemands continuent de jouer un rôle important dans la définition de la géopolitique allemande, ceux-ci plaident désormais en faveur d'une attitude plus souveraine face aux régimes autoritaires russes et chinois. Le renforcement de l'Europe voulu par l'Allemagne poursuit un objectif : rééquilibrer son partenariat avec les États-Unis.

L'Allemagne s'est imposée comme une puissance centrale en Europe, à l'écart des grands discours politiques : si elle rejette le concept de puissance, elle n'en pose pas moins les bases nécessaires à l'affirmation d'une Allemagne et d'une Europe plus souveraines, en particulier dans le domaine militaire : ses investissements de défense dépassent désormais en volume ceux de la France.

## Les pays avec les plus fortes dépenses militaires

(Total des dépenses militaires par pays en 2020 – en milliards d'euros)



\*Estimations

Source : SIPRI

Sur le plan de la politique étrangère, la politique d'Angela Merkel restera marquée par une forme de complaisance vis-à-vis des régimes autoritaires russe et chinois. La stratégie du « *Wandel durch Handel* » (le changement par le commerce) a échoué dans les deux cas. Si le *Mittelstand* reste opposé à toute forme d'interventionnisme dans les affaires extérieures, les acquisitions d'entreprises stratégiques allemandes par des entreprises chinoises pourraient soutenir une réorientation de la politique allemande vis-à-vis de ces deux États. La Chine est incontestablement devenue une obsession allemande. L'Allemagne a par ailleurs fait de l'Afrique l'une de ses nouvelles priorités : le partenariat qu'elle entend construire avec le continent s'appuie essentiellement sur l'initiative privée.

Contrairement à la France, l'Allemagne assume sa dépendance stratégique vis-à-vis des États-Unis et voit dans le concept d'autonomie stratégique européenne une « illusion ». Pour autant, elle considère que le renforcement de la capacité d'action de l'Europe est la condition pour continuer de peser au sein du partenariat transatlantique renouvelé par l'élection de Joe Biden. La crise afghane contribue à renforcer en Allemagne la conviction que l'Europe ne peut plus se reposer sur son allié américain et doit désormais prendre son destin en main. « Devenir plus européens pour rester transatlantiques » résume la position de l'Allemagne qui, à l'écart des grands discours, n'hésite pas à prendre position contre les États-Unis - sur le projet Nord Stream 2 comme sur l'accord relatif aux investissements chinois. Au regard de la levée récente des sanctions américaines contre les entreprises impliquées dans le pipeline russe et les égards dont Joe Biden a gratifié Angela Merkel aux sommets du G7 et de l'OTAN, la Chancelière a su convaincre le président américain pour faire de l'Allemagne le premier partenaire européen des États-Unis.