

# Merkel et la réforme de l'UE: décryptage

**Lucas Guttenberg**, chercheur senior au Jacques Delors Institut – Berlin

**Dr. Nicole Koenig**, chercheur senior au Jacques Delors Institut – Berlin

**Lucas Rasche**, chercheur au Jacques Delors Institut – Berlin



*Depuis huit mois, l'Union européenne attendait la réponse de l'Allemagne aux idées de réforme de l'UE présentées par le président Emmanuel Macron. Le 3 juin 2018, la chancelière Angela Merkel a fait ses propres propositions dans un [entretien](#) accordé à la Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung [journal du dimanche de la Frankfurter Allgemeine Zeitung]. Malgré son absence de vision globale, elle a avancé quelques propositions concrètes dans les domaines qu'elle juge prioritaires : la zone euro, la gestion de l'asile et des frontières, ainsi que la politique étrangère et de sécurité. Ce décryptage présente ce qu'elle a dit et ce qu'il fallait comprendre.*

# Introduction

Le 3 juin, la chancelière allemande a enfin fait connaître sa réponse, longuement attendue, aux propositions du président français de réformer l'Union européenne (UE). C'est du moins ainsi que la chancellerie souhaite que soit compris l'[entretien qu'Angela Merkel a accordé à la Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung](#), qui porte sur de nombreuses questions. Dans ce décryptage, nous nous concentrons sur trois domaines politiques clés, qui seront à l'ordre du jour du Conseil européen de juin : la réforme de la zone euro, l'avenir de la politique d'asile et d'immigration et les prochaines avancées de la politique étrangère et de sécurité.

Sa réponse à Emmanuel Macron suit une approche très différente de celle du président français. Elle ne propose pas de vision d'ensemble, qui intégrerait dans un discours politique plus large les prochaines étapes à engager. La chancelière présente en revanche une liste d'instruments souhaitables, qui sont ensuite présentés de manière plutôt détaillée. Les propositions sont donc plus concrètes, mais aussi beaucoup moins motivées. Si cet entretien constitue une solide base de négociations pour les semaines à venir, les propositions sont toutefois relativement modérées dans la mesure où le niveau d'ambition est très étroitement lié à ce qui est considéré comme politiquement faisable en Allemagne. Mais ce n'est pas nécessairement le plus mauvais point de départ à ce stade avancé des négociations.

## 1 Réforme de la zone euro

### De quoi s'agit-il et comment est-il présenté ?

Cet entretien décrit minutieusement la position de la chancelière sur deux éléments cruciaux de la réforme de la zone euro : la réforme du Mécanisme européen de stabilité (MES) et la création d'un éventuel budget propre à la zone euro. L'union bancaire et l'union des marchés de capitaux, qui constituent les deux principales avenues pour davantage partager des risques via les marchés financiers, ne sont mentionnées que très brièvement, en une phrase, ce qui constitue un message en soi. Angela Merkel reconnaît ainsi explicitement que la réforme de la zone euro doit aller au-delà des réformes du secteur financier mais doit aussi intégrer des éléments relatifs à la politique budgétaire. Il s'agit d'une position nouvelle pour l'Allemagne, alors qu'il s'agissait d'une condition *sine qua non* pour l'Élysée. Cela indique aussi que les prochaines étapes de l'union bancaire sont désormais considérées comme une affaire réglée (l'Allemagne soutiendra donc un « backstop » pour le Fonds de résolution unique au sein du MES), mais qu'il n'y aura pas d'ouverture supplémentaire sur le mécanisme européen de garantie des dépôts dans ce cycle de négociations.

Cet entretien comporte également un second aspect essentiel. Jusqu'à présent, les positions allemandes sur l'UEM se présentaient généralement sous forme de séquences : si nous parvenons à un point X, nous pouvons avancer sur la mesure Y. Dans l'entretien, Angela Merkel n'en fait rien : elle décrit son architecture institutionnelle idéale, sans séquence ni contrepartie, ce qui n'est pas sans ambiguïté. Ainsi, elle fait preuve d'une certaine ouverture et ses concessions apparaissent inconditionnées ; toutefois, elle n'offre aux autres acteurs que très peu d'indications sur les lignes rouges à ne pas franchir et sur les éléments cruciaux à ses yeux.

## Créer un Fonds monétaire européen

Angela Merkel donne plusieurs indications détaillées sur les modalités de transformation du MES en un Fonds monétaire européen (FME) :

- Une ligne de crédit à maturité plus courte : dans l'idée de doter le FME des mêmes outils que le FMI, Angela Merkel évoque une nouvelle ligne de crédit au sein du MES visant à aider les pays à risque du fait de « circonstances extérieures ». Les prêts devraient avoir une maturité de cinq ans, contre 30 dans les programmes classiques du MES. Il est intéressant de noter que dans la description qu'elle en fait (maturité de cinq ans, conditionnalité, accès limité), ces crédits ressemblent étroitement ? au *stand-by agreement* du FMI. Celui-ci constitue l'instrument le plus classique du FMI et avait été utilisé notamment dans le premier programme en Grèce. Il ne s'agit en aucun cas d'un instrument moins contraignant, mais il se distingue des mécanismes de long terme du Fonds du fait qu'il se concentre davantage sur les mesures budgétaires et moins sur les réformes structurelles. Il convient donc d'être prudent et ne pas interpréter cette proposition comme un soutien à une conditionnalité plus souple pour les programmes à plus court terme du MES.
- Une évaluation continue des pays : afin de pouvoir mettre en œuvre cette proposition, le FME devrait créer une bureaucratie importante de manière à surveiller les États membres, indépendamment de leur participation ou non à un programme. Il s'agit d'une vieille idée du ministère allemand des finances et de la Bundesbank qui ne font pas confiance à la Commission européenne pour sa surveillance économique des États membres. Cependant, les améliorations qu'entraînerait une telle évolution ne sont pas claires. L'attribution officielle de cette compétence de surveillance au FME impliquerait de la retirer à la Commission, ce qui nécessiterait un changement des traités. Or, un changement des traités ne semble pas possible en ce moment. Sans aller aussi loin, une telle évolution supposerait néanmoins une duplication des structures de la Commission. Elle impliquerait aussi de transférer la compétence de surveillance à un organe directement contrôlé par les ministres des finances, qui ne serait donc pas moins politique que la Commission ne l'est actuellement.
- Déterminer la soutenabilité de la dette et obtenir les instruments pour la restaurer : Angela Merkel indique deux choses à ce sujet. Tout d'abord, il faut que le FME soit compétent pour déterminer la soutenabilité de la dette. Dans le cadre actuel, celle-ci est définie par la Commission et la BCE; néanmoins, *de facto*, le personnel du MES joue déjà un rôle important dans ce processus. L'organe en charge de l'analyse de la soutenabilité de la dette (DSA) indique si une restructuration de la dette est nécessaire, ce qui constitue actuellement la question cruciale dans le cas de la Grèce. L'idée de donner un rôle plus direct au FME, c'est-à-dire aux États membres, dans l'analyse de la soutenabilité de la dette n'est sans doute pas une coïncidence. Deuxièmement, la chancelière estime que le FME devrait disposer des instruments nécessaires pour rendre la dette à nouveau soutenable, le cas échéant. Il s'agit d'un euphémisme mondialement connu pour que la restructuration de la dette soit intégrée à un programme de conditionnalité dans le cas où elle serait insoutenable. Si l'Allemagne insiste sur ce point dans les négociations, il pourrait devenir le sujet le plus épineux : la France, l'Italie et de nombreux autres petits États membres rejettent fermement toute évolution visant à faire de la restructuration de la dette un élément plus officiel des procédures de prêt d'urgence dans la zone euro. Ces États craignent que cela n'entraîne une vente des obligations d'État si elles étaient soudainement considérées comme à risque.
- Une architecture intergouvernementale contrôlée par les parlements nationaux : le FME aura exactement la même structure de prise de décision que le MES, y compris en termes de droit de veto accordé à chaque État membre ainsi que de rôle majeur accordé aux parlements nationaux ayant déjà voix au chapitre, comme le *Bundestag*. Il faut oublier la clause prévue dans l'accord de coalition allemand selon laquelle le FME devrait être inscrit dans le droit communautaire ; il s'agit là d'une étape (bien) ultérieure.

Le FME constitue la contrepartie nécessaire à Angela Merkel pour justifier, sur le plan intérieur, le « backstop » au Fonds de résolution unique au sein du MES/FME. Les responsables allemands ont été clairs : le traité sur le MES ne pourra être revu qu'une seule fois. De ce fait, s'il est nécessaire de modifier le traité sur le MES pour y intégrer la question du backstop, il faut aussi profiter de ce moment pour discuter des idées de réforme du MES soutenues de longue date par l'Allemagne. Désormais, nous savons donc à quoi nous en tenir.

## Établir un budget d'investissement pour la zone euro

Dans cet entretien, la chancelière a cautionné l'idée d'un « budget d'investissement » pour la zone euro et en a précisé le contenu :

- Un budget en milliards d'euros mais limité : Pour la première fois, la chancelière indique un montant approximatif et explique qu'il devrait augmenter progressivement. La grande question est cependant la suivante : s'agit-il d'un budget annuel ou d'un budget pour sept ans ? S'il est pour 7 ans, c'est-à-dire pour la durée du cadre financier pluriannuel, il ressemblerait alors beaucoup aux 25 milliards d'euros proposés par la Commission pour aider les pays à engager des réformes structurelles. Dans l'entretien, Angela Merkel indique qu'elle soutient cette idée, rappelant même qu'elle en était à l'origine. Toutefois, elle ne précise volontairement pas si ce budget doit être intégré au budget communautaire ou rester en dehors.
- Soutenir le rattrapage dans les technologies clés : Selon la chancelière, le budget d'investissement de la zone euro devrait aider les pays n'étant pas en situation de crise à converger vers ceux obtenant les meilleurs résultats dans un certain nombre de domaines économiques (elle mentionne l'Allemagne, la France et les États baltes comme les pays ayant les meilleurs résultats en matière d'intelligence artificielle). Il s'agit là d'une indication claire sur ce que le budget ne doit pas être, à savoir un outil d'ajustement macroéconomique ou de stabilisation budgétaire.

Angela Merkel accepte donc l'idée d'un budget de la zone euro, mais seulement en tant que terme politique, pas en substance. Un budget d'investissement semblable à celui décrit précédemment est cependant trop limité pour avoir un impact macroéconomique significatif et jouer à grande échelle le rôle du budget communautaire, à savoir celui d'un soutien au rattrapage.

C'est toutefois un début. Le fait que l'Allemagne soit désormais prête à intégrer la politique budgétaire dans le paquet du mois de juin ouvre la porte à un accord sur les trois fronts : l'union bancaire, la réforme du MES et un budget de la zone euro. La question cruciale porte toutefois sur les lignes rouges de l'Allemagne, qui restent inconnues après cet entretien.

## 2 Asile, frontières et développement

Dans son entretien, Angela Merkel souligne les avancées possibles dans trois domaines qu'elle juge cruciaux pour la politique d'immigration européenne. La chancelière déclare que l'UE fait face à des « questions existentielles » dans les domaines de la « protection des frontières, de la politique européenne commune d'asile et de la lutte contre les causes fondamentales des migrations ». Elle considère que la libre circulation est inhérente au marché intérieur européen et qu'un défaut de confiance dans les champs politiques mentionnés précédemment pourrait mettre en péril la prospérité de l'Union.

La chancelière plaide pour un engagement plus fort sur le continent africain afin de réduire les causes fondamentales des migrations. Si ses propositions sont vagues, elles portent néanmoins essentiellement sur le maintien du lien étroit entre la coopération au développement et la gestion des migrations dans la relation de l'Union européenne avec les pays tiers. Les idées d'Angela Merkel sur le contrôle des frontières et la politique d'asile sont plus intéressantes : ses propositions sont formulées avec prudence et soulignent son intention d'avancer dans la réforme du règlement de Dublin.

## Contrôle des frontières : élargir le mandat de Frontex

Angela Merkel propose de transformer à moyen terme l'agence européenne de gestion des frontières Frontex en une « véritable police des frontières européenne » capable « d'agir de manière indépendante aux frontières extérieures ».

- Des mesures concrètes en ce sens ont déjà été prises au niveau de l'UE. Au lendemain de la « crise migratoire », le mandat de Frontex a été considérablement élargi, notamment par l'établissement en 2016 de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Toutefois, jusqu'à présent, l'agence doit être invitée par un État membre pour pouvoir patrouiller le long de ses frontières. Prise au pied de la lettre, la proposition d'Angela Merkel obligerait des États comme la Pologne ou la Grèce à surmonter leur opposition au contrôle de leurs frontières par une agence européenne, dont le personnel est composé d'agents étrangers. Cela présupposerait aussi que Frontex dispose de ses propres garde-frontières. Jusqu'à présent, elle devait compter sur les garde-frontières nationaux, qui ont souvent été déployés lentement et en nombre insuffisant.

## Une politique d'asile européenne commune : vers un système flexible de solidarité

La chancelière souligne trois domaines cruciaux de réforme du régime d'asile européen commun (RAEC).

- Angela Merkel présente l'harmonisation des normes et procédures d'asile comme un moyen d'arriver à des taux comparables d'acceptation des demandes d'asile dans les différents États membres. Bien qu'elle ne soit pas explicitement mentionnée dans l'entretien, l'harmonisation des normes d'asile dans l'UE est perçue par le gouvernement allemand comme un moyen de limiter les mouvements secondaires des demandeurs d'asile. Depuis 2017, les négociations sur cette question n'ont cessé à l'échelle européenne, sans grand succès.
- Dans ce qu'elle appelle de manière ambiguë la « *Endausbaustufe* » (phase finale de développement), Angela Merkel préconise de créer une Agence européenne pour les réfugiés, qui serait chargée de gérer les demandes d'asile aux frontières extérieures de l'UE. Elle ne précise pas davantage la date et les modalités de création de cette agence. L'idée ressemble à la proposition de la Commission européenne d'avril 2016, qui prévoyait que les procédures d'asile soient majoritairement traitées par une agence européenne centrale, qui répartirait ensuite les réfugiés dans les différents États membres. Toutefois, la proposition de réforme actuellement en cours de négociation, qui prévoit la transformation du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) en une Agence européenne chargée de l'asile (EUAA) est loin d'inclure un tel mandat.
- À court terme, Angela Merkel propose de sortir le Conseil européen de l'impasse actuelle dans laquelle il se trouve du fait de la réforme du règlement de Dublin en introduisant un « système flexible » de solidarité. Elle propose une « répartition des tâches, à laquelle chaque État membre contribuerait de manière équitable ». En pratique, cela signifie que tous les États membres auraient la possibilité d'échapper à

un quota de relocalisation obligatoire en apportant en échange une contribution financière, dans le domaine de la gestion des frontières par exemple. La proposition constitue un tournant dans la position allemande. Jusqu'à présent, l'Allemagne avait plaidé en faveur d'un mécanisme obligatoire de relocalisation. En adoptant l'idée d'un « système flexible », Angela Merkel a donc fait une concession aux pays du Visegrad, qui s'opposent vigoureusement à tout quota de relocalisation obligatoire.

## Une image contradictoire

Si l'on examine la réponse d'Angela Merkel à ce qu'elle considère comme un défi existentiel pour l'UE, une image quelque peu contradictoire se dessine. La chancelière appelle à plus d'Europe quand il s'agit du rôle des agences de l'UE actives dans ce domaine. Ainsi, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes ainsi que l'Agence européenne chargée de l'asile devraient à terme avoir des compétences plus larges. Parallèlement, elle plaide pour un mécanisme de solidarité flexible, l'objectif étant de parvenir à un compromis de court-terme sur la réforme du règlement de Dublin. Toutefois, une telle flexibilité risque de diminuer les actions concertées de l'UE. Nous nous trouverions alors dans une situation avec des agences fortes d'un côté mais un engagement des États membres moins contraignant de l'autre quand il s'agit de la balance entre responsabilité et solidarité.

Enfin, elle exprime des doutes sur la capacité à parvenir à un compromis lors de la réunion du Conseil européen de juin, malgré sa concession faite aux pays du Visegrad. Un accord semble en effet hors de portée car les États membres du sud de l'UE ont exprimé une opposition tout aussi forte à l'égard de tout compromis qui n'offrirait pas davantage de partage des responsabilités en matière de gestion de l'asile sur leur territoire. Si Angela Merkel indique que les discussions se poursuivront sans doute « encore quelques semaines », il est plus probable qu'elles se prolongent encore quelques années.

## 3 Politique étrangère et de sécurité

### Défense : des avancées prudentes vers Emmanuel Macron

Dans son [discours à la Sorbonne](#) en septembre 2017, le président Emmanuel Macron avait appelé à une initiative européenne d'intervention afin de développer une culture stratégique européenne partagée, un budget de défense commun et une doctrine commune pour agir. Dans son entretien, Angela Merkel a été interrogée sur ces trois éléments et les réponses ont été plus ou moins concrètes.

- **Initiative européenne d'intervention** : « Je suis favorable à la proposition d'initiative européenne d'intervention d'Emmanuel Macron ». La [presse](#) a repris cette affirmation d'Angela Merkel car elle contraste de toute évidence avec l'attitude plutôt réticente de l'Allemagne à l'égard de l'initiative française, qui est (a) largement intergouvernementale et (b) limitée à un petit nombre d'États européens invités, dont les Britanniques et les Danois. Toutefois, il est important de poursuivre la lecture de l'entretien. La chancelière souligne ensuite que l'initiative française et la culture militaro-stratégique commune qu'elle cherche à forger doivent être alignés avec la coopération structurée permanente (CSP) sur la défense créée fin 2017 par 25 États

membres de l'UE. Le message est le suivant : nous sommes prêts à soutenir l'initiative européenne d'intervention mais elle doit s'inscrire dans les efforts de coopération en matière de défense menés à l'échelle plus large de l'UE (par exemple de la CSP), et n'être ouverte que dans un second temps à des pays tiers comme le Royaume-Uni.

- Un « budget de défense » européen : Angela Merkel indique que la décision fondamentale relative aux ressources financières et personnelles de l'initiative mentionnée précédemment restait à prendre. Elle affirme ensuite que le Fonds européen de la défense pourrait être utilisé pour de telles interventions. Toutefois, celui-ci est censé cofinancer les efforts relatifs à la recherche collaborative sur la défense et au développement des capacités. Il ne s'agit donc pas d'un mécanisme de financement des interventions de l'UE à l'étranger. La chancelière devait faire allusion au mécanisme intergouvernemental ATHENA, qui finance les coûts communs des opérations militaires de l'UE. Si la catégorie des coûts communs a récemment été élargie, les États membres continuent à assumer au niveau national près de 80% des dépenses (principe de l'imputation des coûts à leurs auteurs). La position assez vague de la chancelière tend à indiquer que l'Allemagne n'est pas prête à engager des ressources supplémentaires, au-delà de ce qui a déjà été convenu dans le cadre européen, pour soutenir les initiatives européennes de défense.
- Une doctrine commune pour agir : l'entretien montre qu'il s'agit là de l'élément le plus difficile, notamment en ce qui concerne les conditions dans lesquelles l'usage de la force est considéré comme approprié. Angela Merkel souligne qu'aucune des dernières avancées en matière de coopération européenne dans le secteur de la défense n'engendre automatiquement de contributions militaires allemandes. Tout déploiement de la *Bundeswehr* sera décidé au cas par cas et en tenant compte des limites d'une armée parlementaire. Dans son discours du 4 juin, elle a ajouté qu'il convenait de rédiger un livre blanc européen sur la politique et les défis de sécurité. L'idée d'un livre blanc qui traduirait la stratégie globale de sécurité de l'UE en un niveau d'ambition plus concret n'est pas nouvelle. Mais il reste à voir dans quelle mesure il pourrait réduire les différences de culture stratégique entre les États membres et encourager davantage les responsables politiques à prendre les risques conjointement et à investir au nom de la défense européenne.

## Politique étrangère de l'UE : une prise de décision plus efficace

Si les propos de la chancelière sur les questions de défense peuvent dans une large mesure être considérés comme une réaction aux propositions d'Emmanuel Macron, ceux en matière de politique étrangère de l'UE correspondent davantage à des initiatives propres. Elle souligné la nécessité de « mutualiser bien davantage » dans ce domaine et fait deux propositions pour une prise de décision plus coordonnée, plus efficace et plus rapide.

- Un siège non-permanent de l'UE au conseil de sécurité de l'ONU : selon la chancelière, cette proposition permettrait de faciliter l'action commune de l'UE, en coordination avec la France, qui reste, après le Brexit, le seul membre européen permanent du conseil de sécurité de l'ONU. Ce siège unique de l'UE constitue une proposition allemande de longue date, que l'on retrouve dans l'accord de coalition. L'un des obstacles est que seuls des États peuvent être membres de l'ONU à part entière et donc occuper un siège au conseil de sécurité. L'autre obstacle est politique : les États membres de l'UE appartiennent, au sein de l'ONU, à des regroupements régionaux différents, qui sont donc souvent en concurrence pour les sièges non-permanents. Même « une mutualisation et un partage » plus flexible des sièges non-permanents impliquerait un important changement d'état d'esprit. Ces obstacles pourraient expliquer pourquoi la chancelière a présenté cette proposition sans préciser davantage son horizon à « moyen terme ».
- Un conseil de sécurité européen : à la surprise de nombreux observateurs, Angela Merkel a indiqué qu'elle pourrait imaginer un conseil de sécurité européen composé de sous-groupes d'États membres de l'UE qui siègeraient à tour de rôle. Il travaillerait en

concertation étroite avec le Haut représentant de l'UE ainsi qu'avec les membres européens du Conseil de sécurité de l'ONU. L'objectif consisterait à rendre la prise de décision plus rapide et plus efficace. Si cette proposition d'un conseil de sécurité européen n'est [pas nouvelle](#), le principe de rotation l'est. La question fondamentale est toutefois la suivante : ce conseil serait-il une sorte de mécanisme de consultation informel ou serait-il en mesure de prendre des décisions au nom de l'UE dans son ensemble, ce qui soulèverait d'importantes questions juridiques et politiques. Il semble actuellement peu probable que les États membres acceptent de céder leur droit de veto, même temporairement, dans un domaine qui reste au cœur même de la souveraineté nationale.

Il reste donc un certain nombre de questions ouvertes pour la mise en œuvre de ces propositions institutionnelles. Elles témoignent néanmoins de la volonté de Berlin d'abandonner un peu de souveraineté pour renforcer le rôle et la voix de l'UE à l'échelle mondiale. Dans un [entretien](#) télévisé du 10 juin Angela Merkel a présenté ces propositions, en particulier celle relative au partage des sièges non-permanents au Conseil de sécurité de l'ONU, comme contrepartie des propositions audacieuses d'Emmanuel Macron concernant la zone euro. Les discussions sur ce sujet ne devraient pas se limiter au court terme. Une question clé sera de voir comment Emmanuel Macron applique sa vision de la « souveraineté européenne » au rôle de « grande nation » de la France sur la scène internationale.

## Conclusion

Même si elles arrivent assez tardivement dans le processus, les propositions allemandes sur la réforme de l'UE constituent une première étape salutaire. Cela résume aussi les réactions de Paris et Bruxelles. Il ne s'agissait pas de « l'aube nouvelle pour l'Europe » promise par l'accord de coalition allemand. Bon nombre des propositions reflètent une tentative pragmatique de réduire l'écart entre les attentes dans d'autres États membres et les contraintes intérieures, et ce juste avant un été qui fermera temporairement la fenêtre d'opportunité pour une réforme majeure de l'UE. Dans les mois voire années à venir, l'Allemagne devra s'engager dans des étapes secondaires plus importantes, et ce pour éviter que la phase de stagnation des réformes ne se prolonge. Comme [l'a dit](#) la chancelière, l'Europe est à la croisée des chemins : « si nous ne bougeons pas, nous serons anéantis par les grandes puissances mondiales ».