

Timo BEHR

Chercheur au Finnish Institute of International Affairs (FIIA), Helsinki ; et chercheur associé à Notre Europe.

Janis A. EMMANOUILIDIS

Analyste senior au European Policy Centre (EPC), Bruxelles.

Almut MÖLLER

Directrice du Alfred von Oppenheim Zentrum für Europäische zu Kunfts fragen à la Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Berlin.

William E. PATERSON

Professeur Honoraire au Aston Centre for Europe, Université Aston, Birmingham.

Daniela SCHWARZER

Directrice du département de recherche sur l'intégration européenne à la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

Stefan SEIDENDORF

Directeur du Département Union européenne du Deutsch-Französisches Institut (dfi), Ludwigsburg.

Henrik UTERWEDDE

Directeur Adjoint du Deutsch-Französisches Institut (dfi), Ludwigsburg.

démocratie européenne en action

Où va l'Allemagne ?

L'Allemagne fait plus que jamais l'objet d'une grande attention sur la scène européenne. Les difficultés rencontrées pour négocier le plan de sauvetage de la Grèce et la mise en place du fond de stabilisation ont valu une mauvaise presse à Angela Merkel. L'Allemagne a été fustigée et blâmée pour le manque de vision dont elle a fait preuve en se montrant réticente à aider ses partenaires de la zone euro, qui font également parti de ses meilleurs clients.

Cependant, une grande partie de ces critiques pourraient aussi bien être renversée. Comme Tommaso Padoa-Schioppa, Président de *Notre Europe*, l'a rappelé dans un article, aucun Etat membre n'a consenti un transfert de souveraineté aussi important que l'Allemagne lorsqu'elle a accepté de renoncer au Deutsche Mark. Cela explique largement pourquoi il lui a été difficile de tolérer le manque de respect des règles des autres membres de la zone euro. En outre, cela suppose beaucoup de courage de la part de Madame Merkel d'avoir accepté le plan de sauvetage contre une majorité de l'opinion publique allemande et l'avis de certains de ses plus importants conseillers.

Il n'en reste pas moins que l'Allemagne se trouve actuellement dans une position de leadership qu'elle n'avait pas anticipée et qu'elle semble parfois réticente à exercer. C'est pourquoi il a semblé utile de revenir sur les principaux facteurs qui ont forgé sa politique européenne.

Pour examiner les changements en cours, *Notre Europe* s'est donc adressé à une série d'experts allemands (ou Germano-grec) et a complété cette analyse par le point de vue extérieur d'un expert britannique, pour répondre aux questions suivantes :

Peut-on vraiment considérer que l'Allemagne est davantage tournée vers ses intérêts nationaux qu'avant ? Est-ce une tendance de long terme ? Comment expliquer l'évolution de la politique européenne de l'Allemagne ? Quels sont les acteurs et les facteurs les plus déterminants dans cette évolution ?

www.notre-europe.eu

e-mail : info@notre-europe.eu

Où va l'Allemagne ?

Sous la direction de Renaud DEHOUSSE et Elvire FABRY

Timo BEHR, Janis EMMANOUILIDIS, Almut MÖLLER, William E. PATERSON, Daniela SCHWARZER, Stefan SEIDENDORF et Henrik UTERWEDDE





Où va l'Allemagne ?

SOUS LA DIRECTION DE RENAUD DEHOUSSE ET ELVIRE FABRY

TIMO BEHR, JANIS A. EMMANOUILIDIS, ALMUT MÖLLER,
WILLIAM E. PATERSON, DANIELA SCHWARZER,
STEFAN SEIDENDORF ET HENRIK UTERWEDDE

Renaud Dehousse est Directeur du Centre d'Etudes Européennes (Sciences-Po, Paris) et Conseiller scientifique à *Notre Europe*.

Elvire Fabry est chargée d'études à *Notre Europe*.

La version originale de cette étude a été publiée en anglais en juillet 2010.



Timo BEHR

Dr. Timo Behr est chercheur au *Finnish Institute of International Affairs* (Helsinki) ; et chercheur associé à *Notre Europe*, (Paris). Il est diplômé en relations internationales et économie internationale (*Paul H. Nitze School of Advanced International Studies*- Université John Hopkins, Washington D.C.) et en sciences politiques -Université de Londres). Auparavant, il a été consultant à la Banque mondiale, chercheur associé pour le *Global Public Policy Institute* (GPPI) à Berlin. A *Notre Europe* chercheur associé dans le cadre du Réseau Garnett, il est chargé du projet sur l'intégration régionale et suit les questions de gouvernance mondiale.



Janis A. EMMANOUILIDIS

Janis Emmanouilidis est analyste senior au *European Policy Centre* (Bruxelles). Il a publié de nombreux ouvrages sur le développement politique et institutionnel de l'UE, sur les perspectives d'intégration différenciée dans une UE à plus de 27 Etats-membres, sur la PESC et la PSDC et sur l'élargissement de l'UE. Il a été conseiller auprès de plusieurs gouvernements, institutions européennes, partis politiques européens et ONG. Entre 2007 et 2009, il a été chercheur Stavros Costopoulos à ELIAMEP, (Athènes). Avant d'occuper la fonction d'analyste senior au *Center for Applied Policy Research* à Munich entre 1999 et 2007, il a travaillé à l'*Institut für Europäische Politik*, en tant que responsable de la recherche sur la PESC.

J. Emmanouilidis est germano-grec et a fait des études de relations internationales et de stratégie en Grande-Bretagne et d'économie en Allemagne, à l'Université d'Erlangen-Nürnberg.



Almut MÖLLER

Almut Möller est directrice du *Alfred von Oppenheim Zentrum für Europäische Zukunftsfragen* à la *Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik* (Berlin). De 2008 à 2010, elle a travaillé en tant qu'analyste indépendante à Londres. Entre 2002 et 2008, elle a été chercheur au *Center for Applied Policy Research* (CAP) à l'Université Ludwig-Maximilians de Munich. Elle a également été chercheur invité à l'*American Institute for Contemporary German Studies* (AICGS), de l'Université Johns Hopkins de Washington D.C. (2008), à l'*Al Ahram Center for Political and Strategic Studies* du Caire (2007) et à l'Université Renmin de Chine à Pékin (2006). Elle est par ailleurs chercheur associé à l'*Austrian Institute for European and Security Policy* (AIES) et l'éditrice de www.berlinbrief.org.

A. Möller a une maîtrise de sciences politiques de l'Université Ludwig-Maximilians de Munich (2002), et a également étudié à l'Université Westfälische Wilhelms à Munster et à l'Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence.



William E. PATERSON

Prof. William E. Paterson préside le Forum germano-britannique. Il est également membre de la *Royal Society d'Edimbourg* (1994) et membre de l'Académie des Sciences Sociales (2000). Avant d'être nommé directeur de l'Institut d'Etudes Germaniques à l'Université de Birmingham (1994- 2008), W. E. Patterson a été professeur Salvesen des institutions européennes et directeur du *Europa Institute* à l'Université d'Edimbourg de 1990 à 1994. Il avait été précédemment professeur et Directeur de sciences politiques à l'Université de Warwick. Il a été nommé professeur honoraire d'études germaniques et européennes au *Aston Centre for Europe* à l'Université Aston de Birmingham.

W. E. Patterson a été co-rédacteur en chef du *Journal of Common Market Studies* de 2003 à 2008 et a été rédacteur en chef du journal qu'il a fondé, *German Politics*, de 1992 à 2002.

Il co-dirige chez Palgrave la collection *Union européenne*, les études sur les politiques de l'Union européenne et celles sur les nouvelles perspectives en études politiques germaniques.

Il est également le co-fondateur et ancien président de l'*Association of the Study of German Politics* et ancien président de l'*University Association for Contemporary European Studies*.



Daniela SCHWARZER

Dr. Daniela Schwarzer est directrice du département de recherche sur l'intégration européenne au *Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)*. De 1999 à 2004, elle a travaillé pour le FT Deutschland, en tant qu'éditorialiste et correspondante en France, après avoir été chargée de mission puis directrice du département d'informations pour l'Union monétaire européenne à Paris, entre 1996 et 1999. Elle est co-fondatrice de *www.eurozonewatch.eu* (2006) et de la *European Political Economy Review* (2003). Durant la période 2007-2008, elle a été membre du groupe de travail « Europe » de la Commission du Livre Blanc sur la politique étrangère et européenne du Ministère français des Affaires étrangères, ainsi que chercheur invité à l'IFRI à Paris.

D. Schwarzer a fait des études de sciences politiques et de linguistique à Tubingen, Reading (Grande-Bretagne) et à Sciences-Po (Paris). Elle a également réalisé une thèse d'économie politique à la *Freie Universität* de Berlin, co-dirigée par la LSE.



Stefan SEIDENDORF

Dr. Stefan Seidendorf est directeur du département Union européenne du *Deutsch-Französisches Institut Ludwigsburg (dfi)*. Ses principaux travaux portent sur l'évolution des relations franco-allemandes dans le cadre de l'intégration européenne, sur l'europanisation des constructions identitaires et sur le développement de l'euroscpticisme dans les débats politiques. Il a été professeur invité de l'université de Strasbourg et de l'IEP Strasbourg en 2009-2010 et a également été maître de conférences à l'université de Mannheim entre 2005 et 2010.



Henrik UTERWEDDE

Prof. Dr. Henrik Uterwedde est directeur adjoint du *Deutsch-Französisches Institut Ludwigsburg (dfi)*, qu'il a rejoint en 1974. Il est également professeur honoraire à l'Université de Stuttgart et professeur associé à l'Université Osnabrück, dans les deux cas en politique comparée. Ses principaux domaines de recherche sont la politique économique de la France et de l'Allemagne, les modèles de capitalisme, la coopération franco-allemande et l'intégration économique européenne. Henrik Uterwedde a fait des études de sciences politiques à Berlin et à Paris. Ses dernières publications incluent notamment : *Union économique et monétaire : divergences et convergences franco-allemandes*, avec P. Kauffmann, Note, IFRI, juillet 2010 ; « L'avenir du capitalisme allemand », *L'Allemagne unifiée 20 ans après la chute du mur*, dir. par H. Stark et M. Weinachter, Septentrion, 2009.

Notre Europe

Notre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Elle souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe* : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.

- *La démocratie européenne en action* : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.
- *Coopération, compétition et solidarité* : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.
- *Europe et gouvernance mondiale* : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe contribue à définir.

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), et Tommaso Padoa-Schioppa (depuis novembre 2005), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu.

Table des matières

Introduction	P. 1
I - Perception générale de l'intégration européenne : s'adapter à une 'nouvelle Allemagne'	P. 3
Janis A. Emmanouilidis (EPC) Almut Möller (DGAP)	
II - L'Allemagne et l'euro : un leader réticent ?	P. 13
Daniela Schwarzer (SWP)	
III - Le capitalisme coopératif allemand et la politique économique de l'UE : les sources de tension	P. 23
Henrik Uterwedde (<i>Deutsch-Französisches Institut Ludwigsburg</i>)	
IV - L'opinion publique allemande et l'appartenance à l'UE	P. 33
Stefan Seidendorf (<i>Deutsch-Französisches Institut Ludwigsburg</i>)	
V - L'Allemagne et la politique extérieure de l'UE	P. 41
Timo Behr (<i>Finnish Institute of International Affairs</i>)	
VI - Entre le Rhin et la Manche	P. 51
William E. Paterson (Université Aston)	

Introduction

L'Allemagne fait plus que jamais l'objet d'une grande attention sur la scène européenne. Les difficultés rencontrées pour négocier le plan de sauvetage de la Grèce et la mise en place du fond de stabilisation ont valu une mauvaise presse à Angela Merkel. L'Allemagne a été fustigée et blâmée pour le manque de vision dont elle a fait preuve en se montrant réticente à aider ses partenaires de la zone euro, qui font également partie de ses meilleurs clients.

Cependant, une grande partie de ces critiques pourraient aussi bien être renversée. Comme Tommaso Padoa-Schioppa, Président de Notre Europe, l'a rappelé dans un article, aucun Etat membre n'a consenti un transfert de souveraineté aussi important que l'Allemagne lorsqu'elle a accepté de renoncer à la Deutsche Mark. Cela explique largement pourquoi il lui a été difficile de tolérer le manque de respect des règles des autres membres de la zone euro. En outre, cela suppose beaucoup de courage de la part de Madame Merkel d'avoir accepté le plan de sauvetage contre une majorité de l'opinion publique allemande et l'avis de certains de ses plus importants conseillers.

Il n'en reste pas moins que l'Allemagne se trouve actuellement dans une position de leadership qu'elle n'avait pas anticipée et qu'elle semble parfois réticente à exercer. C'est pourquoi il nous a semblé utile de revenir sur les principaux facteurs qui ont forgé sa politique européenne. *Notre Europe* s'est adressée à une série d'experts pour examiner les changements en cours : peut-on vraiment considérer que l'Allemagne est davantage tournée vers ses intérêts nationaux qu'avant ? Est-ce une tendance de long terme ? Comment expliquer l'évolution de la politique européenne de l'Allemagne ? Quels sont les acteurs et les facteurs les plus déterminants dans cette évolution ?

Pour cette discussion nous avons fait appel à des experts Allemands (ou Germano-grec) et avons complété le débat par un point de vue britannique.

- Janis Emmanouilidis (EPC) et Almut Möller (DGAP) analysent en détail la perception allemande de l'intégration européenne et ce qu'ils considèrent comme un processus de normalisation de la politique européenne allemande.
- Daniela Schwarzer (SWP) se penche sur le lien spécifique qui unie l'Allemagne à la zone euro pour en évaluer l'impact.
- Henrik Uterwedde (dfi) étudie la spécificité du modèle du capitalisme coopératif allemand et ses contraintes à l'égard d'une forte intégration européenne.
- Stefan Seidendorf (dfi) se base sur des enquêtes d'opinion pour décrire l'évolution des élites allemandes et l'essor d'une opinion publique populaire spécifique, à l'égard de l'Union européenne.
- Timo Berh (FIIA) examine l'état d'esprit du gouvernement allemand confronté à la nécessité de jouer un rôle plus actif dans une politique extérieure européenne plus intégrée.
- Enfin, William E. Paterson (Université Aston) analyse la pression qui pèse actuellement sur la vocation européenne de l'Allemagne et le risque d'une tentation de politique européenne plus britannique.

I - Perception générale de l'intégration européenne : s'adapter à une 'nouvelle Allemagne'

JANIS A. EMMANOULIDIS (ANALYSTE SENIOR, EPC) ET **ALMUT MÖLLER** (DIRECTRICE DU ALFRED VON OPPENHEIM ZENTRUM FÜR EUROPÄISCHE ZUKUNFTSFRAGEN, DGAP)

La politique européenne de l'Allemagne (*Europapolitik*) a considérablement évolué au cours des deux dernières décennies. Depuis la réunification allemande, la *Berliner Republik* (République de Berlin) n'a eu de cesse de s'adapter aux enseignements institutionnels de l'UE provoqués par les traités successifs (Maastricht, Amsterdam, Nice et Lisbonne), aux conséquences de l'échec du projet constitutionnel, aux vagues d'élargissement de 2004 et 2007 et aux récentes crises financières, économiques et de la dette souveraine. Certains pourraient affirmer que la politique européenne de l'Allemagne est incohérente et qu'une orientation stratégique claire fait défaut. Mais, on peut décrire ce processus comme une adaptation politique logique suivant une courbe d'apprentissage, un facteur inhérent à la normalisation de l'*Europapolitik* allemande.

En quête d'une orientation

Le sentiment général d'appartenance à l'Union européenne n'est pas (encore) remis en cause par l'élite politique, ni même par la majorité des citoyens allemands. Cependant, l'orientation européenne de l'Allemagne est devenue plus pragmatique et, pour ainsi dire, plus 'normale' si on la compare à celle des autres

grands Etats membres. La pression budgétaire croissante qu'a imposée la réunification a incité le gouvernement fédéral et les *Länder* à accorder toujours plus d'attention à l'impact financier des politiques communautaires. Cette évolution était déjà largement visible dans le cadre des négociations relatives aux perspectives financières 2007-2013, et plus encore dans les récents débats liés à la crise de la dette souveraine grecque. Il y a tout lieu de penser que cette tendance se confirmera lors du débat et des négociations à venir sur le prochain cadre financier pluriannuel. Toutefois, il serait exagéré de partir du principe que l'engagement européen de Berlin repose uniquement sur une simple analyse coûts/bénéfices, même si l'attitude positive de l'Allemagne à l'égard de l'intégration européenne s'explique très certainement en partie par l'influence bénéfique manifeste de l'intégration économique et monétaire sur l'important excédent commercial intracommunautaire de l'Allemagne.

Sous le Chancelier Schröder (1998-2005), l'orientation européenne avait déjà pris une tournure plus pragmatique, moins visionnaire et davantage dictée par des intérêts économiques, politiques et financiers nationaux. La crise de la dette souveraine grecque, qui a finalement abouti à une crise plus vaste de l'euro, pèse également sur la conviction européenne de l'Allemagne et sur son rôle au sein de l'UE. Alors que, dans les années 1990, le Chancelier Helmut Kohl pouvait encore s'appuyer sur l'argument de la 'solidarité' pour convaincre les Allemands de la nécessité d'un vaste élargissement, le gouvernement Merkel est aujourd'hui bien plus en peine pour invoquer la solidarité dans le contexte actuel de la crise. De plus en plus d'Allemands – poussés par certains médias influents – estiment être contraints de 'payer' pour l'Europe et pour une crise que d'autres ont provoquée au sein de l'Union. Au plus fort de la crise grecque, certains médias n'ont pas hésité à titrer sur le fait que l'Allemagne ne devait plus être le banquier de l'Europe et Angela Merkel a momentanément tiré profit de son intransigeance à l'égard d'Athènes et d'autres capitales européennes. Toutefois, le vent a tourné et la crise s'est amplifiée. Le gouvernement Merkel a finalement été 'contraint' de montrer l'exemple et d'apporter son soutien aux mesures d'aide à la Grèce et au mécanisme européen de stabilisation financière de 750 milliards d'euros mis en place début mai 2010. Une grande partie de la population allemande s'est montrée particulièrement critique à l'égard de la manière

dont la situation a été gérée, et la cote de popularité d'Angela Merkel et de son gouvernement de coalition a très rapidement plongé. Il est toutefois prématuré de juger comment la crise de l'euro et la gestion de cette crise affecteront la conviction européenne de l'Allemagne à long terme. Cela dépendra largement de la façon dont la situation économique évoluera dans les années à venir.

Pendant la crise de la dette souveraine, l'Allemagne a été au centre de l'attention et a dû endosser une large responsabilité. La plus grande économie du continent a servi (une fois de plus) de référence. Le différentiel entre les obligations d'Etat allemandes et celles d'autres pays européens est devenu un indicateur essentiel de la stabilité ou l'instabilité financière, et les décisions adoptées à Berlin – comme le plan d'austérité de 80 milliards d'euros ou la limite de la dette publique imposée par la Constitution (*Schuldenbremse*) – provoquent et/ou exigent des réactions politiques dans les autres Etats membres.

Dans ces circonstances, nombreux sont ceux – gouvernements, acteurs du marché, observateurs – qui en Europe attendent de l'Allemagne qu'elle montre la voie à suivre. Mais il ne sera pas facile pour Berlin d'endosser un rôle de leader plus affirmé, ni pour les autres capitales de s'en accommoder et cela pour diverses raisons. En premier lieu, le gouvernement fédéral subit actuellement des pressions internes de plus en plus vives pour que l'exécutif 'défende' les intérêts nationaux. Il est donc d'autant plus difficile pour Berlin de se présenter comme le moteur de l'intégration européenne et le défenseur des 'véritables intérêts européens', qui prend également en compte les intérêts d'autres Etats membres plus petits. Deuxièmement, il est à l'heure actuelle plus difficile que jamais pour les différents pays de l'UE – même le(s) plus grand(s) – d'exercer un quelconque leadership au sein d'une Union élargie et toujours plus hétérogène de 27 Etats membres, voire plus. L'élargissement de l'Union et la diversité croissante d'intérêts dans l'UE-27 ont également structurellement affaibli l'importance et l'influence de l'axe franco-allemand, sans qu'il n'y ait à ce stade de coalition alternative susceptible d'assurer un tel leadership. Troisièmement, et plus important encore, l'histoire nous enseigne que ni l'Allemagne ni le reste de l'Europe ne sont capables d'affronter le leadership allemand. Il est donc quelque peu paradoxal de constater que dans de nombreux Etats membres, des voix

s'élèvent pour déplorer le manque de leadership de l'Allemagne alors que simultanément, on y craint de plus en plus une domination allemande.

Au point le plus fort de la crise de l'euro, la Chancelière Merkel luttait sur plusieurs fronts, cherchant notamment à rallier les soutiens au sein de son propre parti, de la coalition entre la CDU/CSU et le FDP, au *Bundestag* et au *Bundesrat*. Mais la manière dont Berlin a géré la crise a soulevé de nombreuses questions dans les capitales européennes. En quelques mois seulement, le gouvernement d'Angela Merkel a largement entamé son capital sympathie et perdu beaucoup de soutien en Europe. Par moments, la spéculation des gouvernements, des analystes, des observateurs et des médias et leur perception de l'orientation 'anti-européenne' que prenait l'Allemagne, semblaient liées à la faiblesse et à l'incohérence de la politique de communication du gouvernement allemand. C'est en partie vrai, dans la mesure où l'*establishment* politique allemand s'est montré à bien des égards incapable d'expliquer sa position et de faire comprendre ses choix politiques à ses voisins. Cependant le problème sous-jacent est plus profond : il vient des différentes lectures de la crise et de différentes réponses politiques qui lui ont été apportées. Des perceptions contradictoires et souvent inconciliables se sont heurtées. Le gouvernement Merkel et une grande majorité des leaders d'opinion du pays ont affirmé qu'en insistant sur les règles du Pacte de stabilité et de croissance (et notamment la clause de *no bail-out*), ils ne faisaient rien d'autre que précisément défendre les intérêts européens et la stabilité de la monnaie unique. Ce point de vue contrastait fortement avec la position d'autres Etats membres, en particulier ceux qui ont été les plus touchés par la crise de la dette, et où l'on s'inquiétait de ce que la réticence allemande à venir en aide à ses partenaires de la zone euro ne fasse le jeu des spéculateurs et ne contribue à aggraver les choses.

Le traumatisme constitutionnel

L'échec du projet constitutionnel en 2005 marque une rupture nette dans l'*Europapolitik* allemande. Après avoir lancé une initiative conjointe avec l'Italie dans le cadre de la conférence intergouvernementale de Nice en décembre 2000 afin de débattre de questions plus larges concernant l'intégration européenne dans le cadre d'un 'processus post-Nice', l'Allemagne fut l'un des principaux acteurs

de la Déclaration de Laeken (décembre 2001) et de la Convention européenne (2002-2003). Pendant les premières années du nouveau millénaire, les gouvernements de coalition successifs de Gerhard Schröder et d'Angela Merkel ont formulé et soutenu l'idée d'une Constitution européenne. Toutefois, l'échec des référendums français et néerlandais et les années d'agonie qui ont suivi ont laissé de profondes cicatrices. En 2007, sous la présidence allemande de l'UE, Berlin est parvenu à sortir de l'impasse constitutionnelle, ouvrant la voie au Traité de Lisbonne. Malgré cela, le 'traumatisme constitutionnel' a drainé beaucoup de désillusions sur le futur du 'grand projet européen'.

Aujourd'hui, en Allemagne, les différentes visions que l'on peut avoir de l'avenir de l'Union européenne ne prend que peu de place dans les débats. En effet, depuis sa mise en place à l'automne 2009, le deuxième gouvernement Merkel a d'ores et déjà adopté une approche passive et un profil bas en matière d'affaires européennes, ce qui lui a valu de nombreuses critiques de la part d'analystes et d'observateurs bien avant l'émergence de la crise de la dette souveraine. L'*establishment* politique a préféré se concentrer sur l'évolution des politiques européennes au jour le jour et sur le renforcement de son efficacité et de son influence au sein du nouveau système mis en place par le Traité de Lisbonne.

Toutefois, la notion d'intégration différenciée - qui fut en son temps visionnaire - pourrait refaire surface et commencer à jouer un plus grand rôle. Ce concept a été central dans les débats des années 1990 (cf. par exemple Schäuble-Lamers), sans que les instruments de flexibilité introduits et développés depuis le Traité d'Amsterdam n'aient été mis en pratique et aient au contraire été utilisés (à mauvais escient) pour faire pression sur les plus 'réticents'. Les débats consacrés aux *directorats*, *triumvirats*, *groupes pionniers* et autres *groupes d'avant-garde* ou *noyaux durs* ont provoqué des craintes et des malentendus sémantiques et conceptuels, qui ont épuisé le fait que l'intégration différenciée constitue indéniablement une opportunité stratégique dans une Union européenne toujours plus vaste et plus hétérogène. Le concept de différenciation pourrait cependant connaître un second souffle dans les années à venir puisqu'en pratique les instruments de différenciation sont appliqués de manière constructive. Au cours du premier semestre de l'année 2010, l'Allemagne - avec 13 autres Etats membres - a soutenu le premier cas de *coopération renforcée* appliqué aux règles communes

de divorce pour les couples de nationalité mixte. Le recours au mécanisme de coopération renforcée donnera l'occasion de se familiariser à cet instrument clé de la différenciation ; ce qui pourrait à l'avenir favoriser l'emploi de cet outil dans d'autres circonstances. Il est vraisemblable que l'Allemagne adoptera une approche pragmatique et fonctionnelle destinée à surmonter les blocages dans certains domaines spécifiques et non un modèle de différenciation visant un transfert de souveraineté plus élevé que le niveau actuel établi dans l'UE.

Karlsruhe, les Länder et la lutte entre la Chancellerie fédérale et le Ministère des Affaires étrangères

Depuis les années 1990 et jusqu'à la Convention européenne, les *Länder* allemands ont largement influencé le débat européen en Allemagne. Jusqu'alors, il était difficile d'assister à une réunion sur l'UE sans entendre les sacro-saints termes de 'subsidiarité' et de 'compétences'. Depuis l'accord sur le Traité de Lisbonne et son entrée en vigueur, il semble que les *Länder* se soient quelque peu apaisés. Ce revirement s'explique en partie par le fait que bon nombre de leurs demandes ont été satisfaites par les amendements apportés aux Traités et à la *Grundgesetz*, suite à l'adoption du Traité de Maastricht et du Traité de Lisbonne.

Désormais, ce ne sont plus tant les *Länder* qui limitent la marge de manœuvre du gouvernement fédéral, mais bien la Cour constitutionnelle (*Bundesverfassungsgericht*) de Karlsruhe. L'arrêt rendu par la Cour en 2009 concernant le Traité de Lisbonne peut être critiqué pour sa vision tronquée du rôle du Parlement européen et du dépassement de ses compétences. Toutefois, les verdicts de la Cour font généralement autorité et la *Bundersverfassungsgericht* jouit d'une excellente réputation auprès des élites politiques et des citoyens. L'arrêt Lisbonne ainsi que d'autres verdicts rendus par le passé sont devenus des points de référence dans les débats et ont influencé les décisions du gouvernement au cours des derniers mois – celui-ci craignant en effet que son soutien au plan d'aide d'urgence ne fasse l'objet de recours 'réussis' devant la Cour. C'est notamment ce qui a poussé le gouvernement Merkel à défendre avec vigueur le principe que toute aide à un Etat membre n'est envisageable qu'en 'dernier recours'. Simultanément, la Cour constitutionnelle semble avoir entamé une

réflexion sur son propre rôle et il ne faut pas exclure le scénario où Karlsruhe serait incitée à faire marche arrière.

Le Traité de Lisbonne a engendré par ailleurs un autre enjeu à l'échelon national : la traditionnelle lutte entre la Chancellerie fédérale (*Kanzleramt*) et le Ministère des Affaires étrangères (*Auswärtiges Amt*), un poste généralement occupé par le plus petit de partenaire de la coalition, vient d'entrer dans une nouvelle phase. La *Kanzleramt* a en effet renforcé ses pouvoirs au détriment de l'*Auswärtiges Amt*, puisque la nouvelle architecture institutionnelle de l'Union confère un rôle plus important aux chefs d'Etat et de gouvernement qu'aux Ministres des Affaires étrangères. Le Traité de Lisbonne a consolidé la position de force du Conseil européen, acteur stratégique chargé de prendre les initiatives et ultime décideur, les Ministres des Affaires étrangères ne participent désormais plus aux Sommets européens. L'*Auswärtiges Amt* pourrait bien donc compenser cette perte d'autorité en freinant la politique européenne allemande plutôt qu'en la facilitant.

La fin de la Konsenspolitik

Pendant plusieurs décennies, l'intégration européenne jouissait dans le débat politique allemand d'un statut de 'vache sacrée'. L'Union européenne n'était pas vue comme une question de politique partisane. L'*Europapolitik* allemande était ancrée sur un solide consensus entre les différents partis, et les voix critiques étaient en général mal vues sur la scène politique et de ce fait plutôt isolées.

Cependant le débat européen a commencé à changer après Maastricht, lorsque l'impact de l'UE sur la politique des Etats membres s'est renforcé. Si aucun des six partis représentés au *Bundestag* ne peut être qualifié d'anti-européen, des critiques se font désormais entendre dans tous les partis, que se soit à l'égard de l'évolution de l'UE ou de l'actualité européenne courante. Les sujets de discorde portent sur l'élargissement (notamment sur l'adhésion de la Turquie), le développement de la politique de sécurité et de défense commune, l'avenir de la gouvernance économique européenne et l'équilibre entre les politiques économiques et sociales de l'Union. En outre, avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement Schröder/Fischer (1998-2005), une nouvelle génération de politiciens, nés

dans l'Allemagne d'après 1945, a fait son apparition. Des cercles influents des 'Européens de cœur' qui ont dominé la *Bonner Republik* après 1949, il ne reste plus que quelques figures politiques actives, comme le ministre des finances Wolfgang Schäuble. La Chancelière Angela Merkel, qui a grandi en République démocratique allemande, se réfère moins à une vision particulière de l'Europe qu'à une approche pragmatique et moins émotionnelle de l'intégration européenne.

C'est en effet la CDU, le parti conservateur de l'ancien Chancelier Helmut Kohl (1982-1998), - l'un des architectes de l'Union européenne -, qui de ce point de vue a le plus évolué. La CSU, le parti frère bavarois de la CDU, a toujours fait de la subsidiarité son cheval de bataille, mais, comme nous venons de le voir, cet enjeu n'est plus, à l'heure actuelle, aussi important dans les débats politiques. Les Verts semblent disposés à considérer l'Union européenne comme un cadre légitime d'intervention, dans la mesure où leurs principales préoccupations portent sur la politique environnementale, - par essence plus efficacement menée à l'échelle supranationale -. Le parti libéral-démocrate, partenaire de coalition d'Angela Merkel et parti d'Hans-Dietrich Genscher et de Klaus Kinkel, soutient le processus de l'Union européenne sans toutefois avoir fait preuve de beaucoup d'énergie depuis son accession au pouvoir et son entrée en fonction au Ministère des Affaires étrangères en septembre 2009.

Pour sa part, la 'gauche' est assez inconfortable avec la question européenne, car de ce côté du spectre politique l'Union européenne est jugée 'trop néolibérale' et considéré comme le catalyseur d'une mondialisation débridée. Le parti le plus à gauche siégeant au *Bundestag*, *Die Linke*, fondé en 2007 à l'issue de la fusion des Sociaux-démocrates (SPD) et du parti de l'Alternative électorale Travail et justice sociale (WASG), a, depuis sa récente création, toujours été la voix la plus critique et a constamment voté contre les grandes réformes des traités communautaires.

Le Parti social-démocrate (SPD) de Willy Brandt et Helmut Schmidt a une longue tradition pro-européenne. Les récentes décisions adoptées par le parti ont toutefois fait froncer plus d'un sourcil à Berlin et ont remis en question son engagement de longue date en faveur du processus d'intégration européenne.

L'abstention d'une majorité de députés du SPD lors du vote sur l'aide financière est une petite révolution. Sur une question qui est déterminante pour la direction que prendra l'Union européenne dans les mois et les années à venir, les dirigeants du SPD ont choisi de ne pas apporter leur soutien au gouvernement. Reste désormais à déterminer si cette décision est dictée par une stratégie politique ou si elle reflète un changement plus profond de l'orientation européenne du parti.

De manière plus générale, il reste à déterminer si certains des grands partis tels que la CDU/CSU ou le SPD ne vont pas adopter une position plus critique à l'égard de l'Europe, pour profiter, lors des prochaines élections, du sentiment négatif à l'égard de l'Union qui s'exprime dans de plus en plus de composantes de la société allemande.

Conclusions et perspectives

La chute du Mur de Berlin et l'unification du continent ont transformé l'Allemagne, tant sur le plan interne que du point de vue de son rôle dans l'Union européenne et dans les relations internationales. Voilà vingt ans que l'Allemagne gère sa transition de la République de Bonn à celle de la République de Berlin, de l'avant Maastricht au post-Lisbonne. En politique étrangère, Berlin a ouvert de nouveaux horizons, comme en atteste son engagement dans les Balkans et en Afghanistan. Cependant, la transformation de la politique étrangère allemande est un processus ô combien délicat et sensible, affectant l'identité même du pays et de ses citoyens.

Avec les différentes vagues d'élargissement et les réformes institutionnelles, les premiers temps de l'intégration européenne sont déjà loin. L'évolution de l'Europe est aujourd'hui bien plus difficile à prévoir. Au cours de cette dernière décennie, les contraintes nationales ont compliqué la poursuite de l'agenda européen des gouvernements allemands successifs.

Aujourd'hui, l'*Europapolitik* allemande ne semble pas toujours cohérente, inclusive, convaincante et assurée. Le 'traumatisme constitutionnel' européen, les arrêts restrictifs de la Cour constitutionnelle et la crise de l'euro ont créé une

désillusion à l'égard du futur du 'grand projet européen'. Mais aujourd'hui on ne peut pas parler d'un changement fondamental de l'engagement allemand à l'égard de l'intégration européenne : il s'agit encore d'un trait incontournable de l'image que les Allemands se font d'eux mêmes.

Il est encore difficile à l'heure actuelle d'affirmer si la désillusion de ces dernières années et de ces derniers mois se traduira à l'avenir par un scepticisme plus marqué à l'égard de l'Union européenne, ou plus simplement par une orientation plus pragmatique et plus autocentrée de l'*Europapolitik* allemande. En tout état de cause, ses partenaires Européens devront se familiariser avec cette 'nouvelle Allemagne' et s'y accoutumer. Il ne suffira pas de se rappeler du 'bon vieux temps'. L'histoire nous a enseigné que la poursuite de l'intégration européenne et la mise en commun des souverainetés ont toujours été la solution aux questions de leadership en Europe.

L'Allemagne face à l'euro : un leader réticent ?

DANIELA SCHWARZER (DIRECTRICE DU DÉPARTEMENT DE RECHERCHE SUR L'INTÉGRATION EUROPÉENNE, SWP)

L'évaluation allemande de dix ans d'UEM

Lorsque l'on a célébré le dixième anniversaire de l'euro le 1^{er} janvier 2009, en Allemagne la monnaie unique a été largement présentée comme une réussite. Plus spécifiquement, lorsque la crise financière et économique a frappé l'Europe, les décideurs politiques allemands ont insisté sur le fait que l'euro avait apporté beaucoup de stabilité au sein de la zone euro, tant du point de vue de l'inflation que des taux de change au sein du marché commun. Certains commentateurs ont même esquissé de sombres scénarios quant à ce qui aurait pu se produire si l'UE ne s'était pas dotée d'une monnaie unique : on aurait pu être confronté à d'importantes instabilités des taux de change, ce qui aurait vraisemblablement abouti à une forte appréciation du Deutsche Mark s'il avait encore existé. Compte tenu de ce qu'elle est très dépendante de ses exportations, l'économie allemande aurait été très affectée. En 2009, 43 % des exportations du pays étaient destinées à la zone euro (63 % à l'UE), soit près de 14 % du PIB allemand (21 % du PIB pour

les exportations vers l'UE)¹. L'éventualité d'une appréciation du Deutsche Mark figurait déjà parmi les principaux arguments économiques avancés en faveur de la création de l'euro dans les années 1990. D'autres États membres qui depuis longtemps avaient rattaché leur devise au Deutsche Mark auraient probablement reconsidéré leur décision de suivre la politique monétaire de la *Bundesbank* s'il n'y avait pas eu la perspective d'adhésion à l'UEM. Une nouvelle appréciation du Deutsche Mark aurait alors pesé lourdement sur les exportations allemandes.

Alors que les dirigeants politiques allemands n'ont exprimé aucun regret à l'égard de la devise allemande d'après-guerre – ils n'ont au contraire pas manqué de souligner les avantages de l'euro dans de nombreux discours – le grand public se montre quant à lui plus critique à l'égard de la monnaie unique. Depuis 2001, le pourcentage de citoyens qui voient des désavantages dans la monnaie unique a augmenté, passant de 45 % des sondés à 63 % (avril 2010). A peine 30 % des personnes interrogées estiment que l'euro présente plus d'avantages que d'inconvénients, tandis que 6 % des sondés estiment que les côtés positifs et négatifs s'équilibrent². La principale crainte concerne la possibilité d'un accroissement de l'inflation depuis le lancement de l'UEM. Les magazines 'grands publics' se plaisent à utiliser le terme 'Teuro'³, qui exprime bien le sentiment qu'ont les citoyens allemands de voir les prix fortement augmenter depuis l'arrivée de la monnaie unique. Mais les données relatives à l'inflation allemande contredisent cette perception : entre 1999 et 2009, l'inflation du pays était en moyenne de 1,5 %⁴, soit en dessous de la cible de 2 % fixée par la BCE. Si la stabilité des prix est un enjeu majeur, on a rarement souligné le fait que pendant plusieurs années l'économie allemande étaient une des économies les moins performantes de la zone euro – seule l'Italie avait enregistré de plus mauvais résultats.

1 Statistisches Bundesamt: Außenhandel: Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland. <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Außenhandel/Handelspartner/Tabellen/Content100/RangfolgeHandelspartner,property=file.pdf>

2 ARD- DeutschlandTREND, avril 2010, Infratest dimap.

3 Jeu de mot associant 'euro' et 'teuer' (cher).

4 Calculs de l'auteur basés sur les données d'Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=fr&pcode=tsieb060>

Les craintes liées à l'inflation et les stratégies de persuasion concernant l'euro

Avant l'entrée en vigueur de l'euro, l'Allemagne a vécu un débat riche en émotions sur l'opportunité d'abandonner ou non le Deutsche Mark, une devise devenue symbole du *Wirtschaftswunder* et qui avait contribué à la renaissance du pays en comme acteur européen et international. La réussite économique, la stabilité de la devise et la reconnaissance internationale que cela a suscitées ont été à peu près les seuls points sur lesquels le peuple allemand osait faire part de sa fierté à l'issue de la Seconde Guerre mondiale.

Le débat concernant l'abandon du Deutsche Mark a plus particulièrement gagné en intensité lorsqu'il est devenu manifeste que l'union monétaire serait lancée avec un groupe relativement vaste de pays, dont l'Italie, l'Espagne et le Portugal – évoqués comme le 'Club Med'⁵. Les inquiétudes liées à la future stabilité de l'euro reflétaient les peurs viscérales d'une société qui a connu au début du XX^e siècle une période d'hyperinflation, dont les effets ont été à l'origine de de l'émergence du régime nazi, raciste et belligérant.

Dans les années 1990, les critiques de la future UEM se scindaient en deux camps. Si certains ne voulaient tout simplement pas d'une telle union, d'autres, comme le président de la *Bundesbank* de l'époque (Hans Tietmeyer), plaidaient en faveur d'une union politique afin de s'assurer que les politiques budgétaires nationales ne portent pas préjudice à la stabilité monétaire. Pour rassurer quelque peu une opinion publique toujours plus anxieuse, le gouvernement en place a régulièrement mis en exergue l'important niveau d'indépendance dont jouissait la Banque centrale européenne, dont les statuts ne pouvaient être modifiés qu'à l'unanimité des voix des États membres – ce qui signifiait que cette indépendance ne pouvait pas être changée contre la volonté du gouvernement allemand –. En favorisant l'adoption du Pacte de stabilité et de croissance en 1997, l'Allemagne a voulu renforcer les règles fiscales et la possibilité d'émettre des sanctions à l'encontre d'un pays de manière à compléter le Traité de Maastricht. En outre, le gouverne-

5 En 1997, dans le Baden-Württemberg, le social-démocrate Dietmar Spöri a mené campagne (sans succès) pour le poste de Premier ministre régional en se basant sur une rhétorique anti-européenne.

ment allemand a insisté sur le fait que la clause de *no-bail out* assurait qu'aucun gouvernement ne serait contraint de se porter garant d'une dette publique accumulée dans d'autres États membres de l'UEM. Ces dispositions avaient non seulement un intérêt pour le débat public, mais également pour permettre à la Cour constitutionnelle allemande de déclarer le Traité de Maastricht compatible avec la Loi fondamentale allemande⁶.

Les répercussions de la crise de la dette souveraine au sein de l'UEM

Telle une tornade, la crise de la dette souveraine que traverse actuellement l'UEM a balayé ces mantras. La Banque centrale européenne achète désormais des obligations d'État grecques, ce qui a poussé certains observateurs allemands à déclarer que la BCE était devenue la plus grande 'mauvaise banque' d'Europe, perdant au passage sa sacro-sainte indépendance. Plus spécifiquement, le Pacte de stabilité et de croissance a perdu sa crédibilité depuis que la Grèce et d'autres États membres de l'UEM risquent un éventuel défaut de paiement. La confiance envers les règles fiscales destinées à garantir la solidité des politiques budgétaires avait déjà été ébranlée lorsque l'Allemagne avait elle-même enfreint le pacte dans les premières années d'existence de l'UEM et avait plaidé en 2005 (avec le soutien de la France) pour que ses règles soient réformées.

Les citoyens allemands ont eu beaucoup de mal à digérer les mesures d'aide à la Grèce et le plan de sauvetage de 750 milliards d'euros pour la zone euro, pour lequel la contribution de l'Allemagne s'élèvera à un maximum de 148 milliards sous forme de garanties ou de prêts. Bien que la Cour constitutionnelle allemande n'ait pas jusqu'ici affirmé que ces décisions étaient en porte-à-faux avec son arrêt Maastricht, différents commentateurs estiment que la clause de '*no-bail out*' est en réalité passée à la trappe. La Cour constitutionnelle a par ailleurs été saisie de plusieurs recours. De nombreux citoyens ont l'impression que la zone euro est devenue une union monétaire à la française dans laquelle le cadre libéral orthodoxe du Traité de Maastricht est mis à mal, et qu'une union de transfert a été *de facto* mise en place, une union dans laquelle les États membres qui ont

⁶ Bundesverfassungsgericht, Maastricht-Urteil vom 12. Oktober 1993, Aktenzeichen 2 BvR 2134/92

mené des politiques budgétaires saines finissent par payer pour ceux qui ont choisi de tricher et d'adopter un comportement irresponsable.

Réticence face à la crise grecque

Les observateurs allemands et étrangers n'ont pas manqué de relever le fait que le gouvernement allemand n'a pas adopté une attitude proactive à l'égard de la Grèce au printemps 2010. En effet, pendant un certain temps, il n'a pas vraiment semblé soutenir la décision prise à l'occasion du Conseil européen informel du 11 février 2010, qui prévoyait une aide pour les États membres qui ne serait pas en mesure de financer leur dette. Pendant plusieurs mois, Berlin n'a pas reconnu (publiquement) avoir tout intérêt à empêcher la crise financière de s'étendre et à éviter une situation de défaut de paiement dans un État membre, avec toutes les répercussions pour la stabilité des marchés financiers et les conséquences politiques et sociales potentielles que cela implique. Cette absence d'engagement rapide et crédible de la part de l'Allemagne a vraisemblablement contribué à renforcer la nervosité des marchés financiers et a ouvert grand la voie à une polarisation irresponsable de la presse grand public. Dans un climat d'hostilité sans précédent, les citoyens grecs ont été dépeints sous les traits de personnes fainéantes, corrompues, irresponsables, etc. Si d'autres médias se sont efforcés de dresser un tableau plus réaliste, les médias allemands sont restés très caricaturaux pendant plusieurs semaines.

Il y a probablement trois raisons pour lesquelles les décideurs allemands n'ont pas répondu plus tôt aux attentes d'Athènes. Premièrement, il fallait que la pression extérieure soit la plus forte possible pour soutenir le programme de réforme du Premier ministre Papandreou. Ensuite, il y avait l'hostilité de l'opinion publique allemande et le gouvernement n'a pas voulu insister sur l'intérêt de l'Allemagne à apporter son soutien à la Grèce alors que des élections étaient prévues pour le 9 mai 2010 dans la Rhénanie du Nord-Westphalie, le plus grand Land allemand. Mais la principale préoccupation portait vraisemblablement sur le fait que la participation allemande au plan de sauvetage, qui ne pouvait être justifiée par l'argument de la défense de la stabilité de l'euro, risquait d'être contestée par des recours auprès de la Cour constitutionnelle allemande. Les décideurs poli-

tiques craignaient beaucoup un tel scénario : si le plan de sauvetage européen était déclaré anticonstitutionnel, il y avait un risque de fortes instabilités sur les marchés financiers.

L'Allemagne et la coordination de la politique économique européenne

Parallèlement aux négociations relatives au plan de sauvetage destiné aux membres de la zone euro, un vaste débat sur la réforme des mécanismes de gouvernance budgétaire et économique s'est ouvert. Les observateurs extérieurs continuent de s'interroger sur cette réticence allemande à renforcer la coordination économique à l'échelon européen. En réalité, l'Allemagne n'est pas opposée à la coordination en tant que telle. Mais, les gouvernements successifs ont tous privilégié une approche spécifique de la gouvernance de la zone euro, fondée sur une réglementation qui fixe des objectifs minimums et des mécanismes de sanction, un faible niveau de partage des risques et très peu de marge d'appréciation politique. Tous les partenaires de l'Allemagne au sein de l'UEM ne partagent cependant pas cette approche.

Depuis les négociations de Maastricht, l'Allemagne a cherché à soutenir l'intégration de la politique monétaire – à défaut d'une union politique, rejetée à l'époque par le gouvernement français – par une coordination de la politique budgétaire afin de s'assurer que d'éventuelles politiques fiscales mal conçues ne portent préjudice à la stabilité monétaire. Cette volonté s'est finalement traduite par l'introduction de la 'procédure de déficit excessif' dans le Traité de Maastricht, une procédure censée garantir la surveillance et la coordination de la politique budgétaire. En 1996, le gouvernement allemand avait soumis une proposition complémentaire, baptisée Pacte de stabilité, afin de renforcer une coordination de la politique budgétaire jugée insuffisante après deux années d'application, avant même le lancement de l'euro.

Les préoccupations traditionnellement exprimées par l'Allemagne trouvent aujourd'hui écho dans la position adoptée par Berlin dans le cadre du groupe de travail Van Rompuy mis en place afin de dessiner les contours d'une réforme de la zone euro. S'en tenant à cette approche basée sur la réglementation, les diri-

geants politiques allemands se sont par exemple vivement opposés à la mise en place de sommets réguliers pour la zone euro, une idée fréquemment mise sur le tapis par le gouvernement français. Ils craignaient de voir une telle institution et un renforcement de la coordination entre les 16 membres de l'UEM aboutir à des politiques plus discrétionnaires susceptibles de porter préjudice à la stabilité et à l'indépendance de la BCE. En dépit des problèmes pressants qui caractérisent la zone euro, le gouvernement allemand s'en tient à sa position : la gouvernance fiscale et économique doit être améliorée au niveau de l'UE-27.

Les défis du modèle de croissance allemand

Un des points les plus sensibles du débat actuel sur la réforme de la zone euro concerne sans aucun doute l'enjeu des déséquilibres économiques créés par la divergence des niveaux de compétitivité. Ces déséquilibres ont été identifiés comme l'une des principales causes de la crise de la zone euro. L'idée que les pays qui connaissent d'importants déficits extérieurs doivent absolument entreprendre des réformes structurelles profondes pour parvenir à améliorer leur compétitivité fait l'objet d'un large consensus en Europe.

Cependant, le 15 mars 2010, l'Eurogroupe a pour la première fois reconnu que les excédents pouvaient également faire l'objet d'une critique⁷. C'est un sujet très sensible pour l'Allemagne, qui se voit régulièrement reprocher de se reposer trop sur ses exportations et pas assez sur sa demande intérieure comme levier de croissance. Les réactions, notamment celles qui ont fait suite à l'entretien accordé au *Financial Times* par la ministre française des finances, Christine Lagarde⁸, ont exprimé beaucoup d'émotion.

Certains détracteurs estiment que l'Allemagne a mené une stratégie de dévaluation compétitive dans la mesure où la stagnation du coût de la main-d'œuvre et la réduction des charges patronales pesant sur l'industrie ont renforcé sa compétitivité. Parallèlement, la hausse de la T.V.A. à 19 % pèse lourdement sur la

⁷ Réunion de l'Eurogroupe du 15 mars 2010, http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Rev1clean-ToR_on_near-term_policy_priorities_of_Europe_2020_in_the_euro_area.pdf
⁸ *Financial Times* : Transcription de l'entretien avec Christine Lagarde, publié le 15 mars 2010, <http://www.ft.com/cms/s/0/78648e1a-3019-11df-8734-00144feabdc0,s01=1.html>

consommation intérieure. Les réactions allemandes à cette critique sont vives. C'est en quelque sorte comme si les partenaires européens demandaient à Berlin de 'faire moins bien'. Or on ne peut, à leur yeux, demander à l'équipe de foot allemande de marquer moins de buts pour le bien de ses voisins⁹ ; les économies de la zone euro sont concurrentes et doivent toujours accroître leurs performances.

Quoi qu'il en soit, la question des efforts que devrait entreprendre ou non l'Allemagne pour améliorer la demande intérieure est désormais régulièrement soulevée dans les débats politiques à Berlin. L'idée que l'Allemagne soit, dans son propre intérêt, dorénavant obligée d'améliorer sa demande intérieure commence à faire son chemin (notamment chez les Sociaux-démocrates et les Vert du Parlement allemand, comme en attestent diverses auditions publiques en commission parlementaire)¹⁰. Deux grands arguments viennent étayer cette hypothèse : premièrement, l'Allemagne a tout intérêt à ce que la zone euro retrouve une situation de croissance solide et des finances publiques stables, ce qui implique au préalable de pouvoir compter sur une économie allemande en forte croissance ; ensuite, si les partenaires de la zone euro renforcent considérablement leur compétitivité, l'Allemagne risque à moyen terme de perdre des parts de marché sur certains segments et, pour compenser cette tendance, de devoir se tourner toujours plus vers la croissance intérieure.

Un nouveau rôle clé pour l'Allemagne ?

Ces dernières semaines, l'Allemagne a peut-être bien involontairement endossé un nouveau rôle de leader au sein de l'UEM. L'Allemagne a lourdement influencé le débat sur la réforme de la zone euro et donne le pas de marche aux autres États membres par son ambitieux programme de consolidation. Ses partenaires, notamment la France, subissent une pression considérable pour suivre les choix politiques de Berlin depuis qu'avec la crise de la dette publique, les marchés sanctionnent plus fortement l'évolution des situations nationales. L'intensification du débat sur l'introduction éventuelle dans les États membres

⁹ Voir notamment la déclaration d'H.-O. Solms lors de l'audition de la commission économique du 16 juin 2010.

¹⁰ Voir notamment H. Flassbeck, G. Horn et S. Dullien : « Europa hat noch eine Chance », *Financial Times Deutschland*, 5 mai 2010, p. 24.

de l'UE de règles fiscales proches de la *Schuldenbremse* allemande n'est évidemment pas une coïncidence.

On peut établir des parallèles frappants avec la situation qui prévalait avant la mise en œuvre de l'UEM, lorsque les partenaires de l'Allemagne suivaient la politique monétaire dictée par la *Bundesbank* afin de préserver la stabilité des taux de change liée au Deutsche Mark. Aujourd'hui les décisions budgétaires et économiques prises par Berlin défient les gouvernements qui pouvaient avoir une autre vision des politiques adaptées à leur situation. Les marchés financiers jaugent tous les autres gouvernements à l'étalon allemand, comme le confirment les marges des taux d'intérêt entre les obligations d'État allemandes et celles des partenaires européens de Berlin. Si cette tendance venait à perdurer, il faudra se demander jusqu'à quel point cette situation serait tenable à long terme sur le plan politique.

L'Allemagne pourrait être de nouveau confrontée à un débat sur la responsabilité qu'elle a dans le développement économique de la zone euro. La discussion ne se fera pas sans heurts, en particulier dans la mesure où son modèle de croissance est le fruit d'un processus d'adaptation basé sur des réformes structurelles strictes et sur des mesures d'austérité salariale et fiscale, justifiées (et dans une large mesure acceptées) par deux éléments : la réunification allemande et l'entrée de l'Allemagne au sein de l'UEM dans des circonstances de taux de change surévalué.

Dans la mesure où les divergences internes de la zone euro ne seront pas résolues par le seul fait que 'les autres feront également leurs devoirs', il faudra bien que l'Allemagne et les autres membres de la zone euro parviennent à avoir cette délicate discussion avec un objectif de long terme. Une fois de plus, la France et l'Allemagne – qui représentent à eux deux près de 48 % du PIB de la zone euro – seront amenés à jouer un grand rôle¹¹. Il reste à espérer que les gouvernements des États membres de la zone euro traiteront les politiques économiques et bud-

¹¹ En Allemagne, le débat intense sur le modèle de croissance allemand ne fait pas l'objet d'autant d'attention qu'en France par exemple, que ce soit dans les médias ou dans le milieu académique ; voir par exemple R. Lallement : « Le régime allemand de croissance tirée par l'exportation : entre succès et remise en cause », Document de travail, Centre d'Analyse Stratégique, mai 2010. http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/07_Doc_Travail_croissance_allemande.pdf; P. Artus, « La politique économique de l'Allemagne est-elle un problème pour les autres pays européens ? », *Natixis Flash*, n° 538, 8 décembre 2009.

gétaires comme un problème commun, comme le prévoit le Traité, et comprendront qu'il est nécessaire de garantir au préalable la croissance et la convergence au sein de l'UEM ainsi que la réussite à long terme de l'euro pour contribuer au bien-être de tous les pays de l'UEM.

III - Le capitalisme coopératif allemand et la politique économique de l'UE : les sources de la tension

HENRIK UTERWEDDE* (DIRECTEUR ADJOINT AU *DEUTSCHE-FRANZOSISCHES INSTITUT*, DFI)

Cherchant à combiner l'efficacité économique et la justice sociale, le capitalisme coopératif allemand a été remis en question tant par la concurrence mondiale que par l'intégration européenne. Pour répondre à ce double défi, la société allemande a cherché à adapter son modèle afin d'en préserver les caractéristiques fondatrices. Cette tentative s'est soldée par un réformisme modéré, oscillant entre renouveau et maintien du statu quo (1). S'agissant de l'intégration européenne, des tensions toujours croissantes entre les préférences collectives des Allemands et les différentes initiatives européennes sont aujourd'hui visibles (2). La société allemande reste donc attachée à l'unification européenne, mais se montre préoccupée par la préservation des grandes valeurs et orientations politiques allemandes.

La difficile adaptation du capitalisme coopératif allemand

L'Allemagne, une société dans l'impasse ?

Le modèle économique et social allemand de l'après-guerre a trois grandes spécificités. Pour commencer, il s'agit d'une économie sociale de marché (*Soziale*

*L'auteur souhaite remercier sa collègue Joanna Ardizzone pour sa relecture et ses remarques utiles.

Marktwirtschaft), qui repose davantage sur un ensemble de lignes directrices générales destinées à guider la politique économique que sur des instructions de politique économique précises. Il s'agit de concilier une approche libérale avec un souci de justice sociale. Ce concept fait la part belle au partenariat social, que ce soit au niveau des entreprises ou au niveau macro-économique, et s'efforce de canaliser les luttes de classe dans un système de négociation sociale. La deuxième grande caractéristique est ce que l'on nomme le 'capitalisme rhénan', qui a conduit au développement d'institutions et de schémas comportementaux propices à la négociation, au compromis et à la coopération dans tous les domaines de l'économie, en particulier au partenariat social dans les entreprises (codétermination) et d'un système indépendant de négociations collectives aux niveaux sectoriel et national. Les Allemands ont toujours été et restent fermement attachés à ce modèle, qui a favorisé la croissance, le bien-être, la cohésion et la participation sociales depuis 1945. Troisième et dernier élément caractéristique : l'économie allemande demeure plus industrielle que celle des autres pays européens et fortement dépendante des exportations, ce qui explique pourquoi l'Allemagne a toujours accordé beaucoup d'importance à la compétitivité de son industrie. Cette compétitivité est bâtie sur des avantages qualitatifs (spécialisation dans les produits de haute qualité), ce qui permet à l'industrie allemande d'être moins dépendante par rapport à la compétitivité-coût. Toutefois, l'Allemagne souffre d'une phobie historique de l'inflation, ce qui se traduit par une propension manifeste à recourir à la stabilité des prix pour contribuer à contenir les coûts de production.

Les critiques à l'égard de ce modèle ont pris de l'ampleur dès l'instant où il a montré les premiers signes d'essoufflement, mis à mal par la mondialisation et la réunification allemande. La réglementation excessive, la productivité plus faible et la hausse des coûts du travail menaçaient la compétitivité allemande, au moment même où la réunification du pays exacerbait un peu plus encore le problème par l'augmentation des coûts de reconstruction et la nette hausse du chômage dans l'Allemagne de l'Est. Parallèlement, les divers intérêts organisés ont bloqué les nécessaires réformes. Dans un système décisionnel où différents acteurs bénéficient d'un droit de veto (les gouvernements des *Länder*, dont le vote est requis pour tout projet de réforme importante, et les groupes d'intérêt comme les syndicats, les associations d'employeurs et les organisations indus-

triennes sectorielles), ni le gouvernement Kohl (1982-1998) ni le premier gouvernement Schröder (1998-2002) n'a pu (ou voulu) surmonter cette inertie. Incapable de renouveler son économie et sa société, l'Allemagne semblait victime de son propre succès pendant la période de l'après-guerre. Nombre de critiques considéraient l'Allemagne comme le malade de l'Europe et les analystes n'hésitaient pas à prédire la fin du modèle allemand¹. Les pressions en faveur de réformes libérales allaient de pair avec les invitations à rompre avec le modèle coopératif allemand, jugé trop consensuel, au motif qu'il bloquait les réformes nécessaires. En 2002 (le 21 janvier), le *Financial Times Deutschland* titrait « L'économie n'a pas besoin d'être sociale », soulignant que « l'Allemagne a désormais besoin d'entrer dans une période de capitalisme dur. [...] Le pouvoir des syndicats doit être brisé. [...] Ce qu'il nous faut, c'est une dose de Thatcherisme ».

Un programme (modéré) de réformes libérales (2003-2005)

A son arrivée au pouvoir en 1998, le social-démocrate Gerhard Schröder flirtait avec les idées de la 'Troisième Voie' chère au New Labour, signant même un document conjoint avec Tony Blair afin de demander un renouveau programmatique de la gauche en Europe. Dans la pratique toutefois, il ne s'est pas départi du modèle allemand, soucieux de ne pas heurter les syndicats et refusant de s'embarquer dans des programmes de réformes contraires à leurs intérêts. Ainsi, 'l'Alliance pour l'emploi' instauré par Gerhard Schröder, une série de conférences tripartites sur les réformes du marché du travail, n'a pas permis de passer outre les vetos des syndicats et du patronat. Ce n'est qu'après les élections générales de 2002 que Gerhard Schröder, poussé par l'aggravation de la situation économique, a lancé son programme de réformes structurelles, baptisé 'Agenda 2010'. Ce programme de réformes prévoyait d'apporter d'importantes modifications au système de sécurité sociale (pensions, assurance-santé) et au marché du travail².

1 Voir W. Streeck, « Le capitalisme allemand : Existe-t-il ? A-t-il des chances de survivre ? », *Les capitalismes en Europe*, dir. par C. Crouch et W. Streeck, Paris, La Découverte, 1996, pp. 47-75. Autre source, plus optimiste : H. Uterwedde, « L'avenir du capitalisme allemand », *L'Allemagne unifiée 20 ans après la chute du mur*, dir. par H. Stark et M. Weinachter, Villeneuve d'Ascq, Septentrion 2009, pp. 35-49.

2 Cf. B. Lestrade : « Les réformes sociales en Allemagne : l'Agenda 2010 du gouvernement Schröder », Note du Cerfa n° 9, Paris, Ifri, février 2004, et I. Bourgeois : « Le modèle social allemand en mutation », Paris, CIRAC, 2005.

La logique libérale qui sous-tendait ce programme de réformes visait à réduire le niveau des contributions sociales (et donc à réduire le coût du travail) et à introduire une plus grande flexibilité sur le marché du travail. Les conditions d'octroi des allocations de chômage furent renforcées afin d'inciter les personnes sans emploi à réintégrer le marché du travail. Les nouveaux paradigmes du système de sécurité sociale privilégiaient les efforts individuels par opposition aux avantages collectifs, tout en redéfinissant la justice sociale sous l'angle de l'égalité des chances en lieu et place de l'égalité de revenus. Les accords sociaux conclus entre les syndicats et les patrons des grandes entreprises suivirent la même orientation, favorisant la flexibilité et la modération salariale afin d'améliorer la compétitivité et de préserver les sites de production allemands.

Poursuite de la politique de réforme ou marche arrière ? (2005-2010)

L'impact des réformes du gouvernement Schröder est ambigu. D'une part, ces réformes ont sans conteste renforcé la compétitivité de l'Allemagne. L'économie allemande a clairement profité de la reprise entre 2005 et 2008, période pendant laquelle un million d'emplois nouveaux ont été créés³. De plus, elles ont permis de mettre un terme aux discussions portant sur l'inertie politique et l'impossibilité de mener des réformes en Allemagne, ouvrant de la sorte la voie à davantage d'optimisme. D'autre part, ces réformes ont également accentué les inégalités sociales. Les coupes opérées dans les allocations de chômage ont plus particulièrement donné lieu à une vague de protestation sociale qui, si elle n'a pas empêché la mise en œuvre des réformes, a néanmoins abouti à l'apparition d'une fissure entre le SPD, son électorat et les syndicats, pour finalement se traduire par la déroute du SPD lors des élections qui suivirent.

A cet égard, l'issue du scrutin de 2005 est significative : Gerhard Schröder a essuyé un revers, mais la campagne qu'il a menée afin d'expliquer aux citoyens la nécessité de mettre en œuvre des réformes a permis de limiter les dégâts. En effet, le SPD a finalement obtenu un résultat équivalent à celui de son rival

³ Voir le point de vue optimiste de M. Hüther et B. Scharnagel : « Die Agenda 2010 : eine wirtschaftspolitische Bilanz », *Aus Politik und Zeitgeschichte* n° 32-33, 2005, pp.23-30; plus neutre : K. Brenke, « Five years after the Reform of Social and Unemployment Benefits in Germany », *DIW Berlin, Weekly Report* n° 12, 2010, pp. 86-96.

conservateur, la CDU-CSU. Par ailleurs, les électeurs ont manifestement rejeté la plateforme très libérale d'Angela Merkel (CDU-CSU) et de son partenaire libéral (FDP), l'obligeant à former une coalition avec les sociaux-démocrates. Le message était donc clair : il n'existe pas de majorité en faveur d'un programme libéral, et la société allemande, même si elle admet (à contrecœur) que des réformes sont nécessaires, privilégie encore et toujours les valeurs du capitalisme social et coopératif d'après-guerre.⁴

La nouvelle coalition (2005-2009) a poursuivi le programme de réformes (augmentant notamment progressivement l'âge de la retraite de 65 à 67 ans), tout en veillant à adoucir certains aspects des réformes Schröder. Le nouveau gouvernement a choisi de mettre l'accent sur des éléments plus 'positifs' de l'Agenda 2010 : un nouveau programme (et plus de fonds) pour l'éducation, la recherche et l'innovation, ainsi qu'une hausse des allocations familiales. En outre, les effets bénéfiques des réformes de 2003 sur le potentiel de croissance, la compétitivité et le marché du travail ont commencé à être visibles et ont contribué à la stabilisation des finances publiques. En réponse à la crise financière de 2008, la grande coalition a opté pour un vaste programme keynésien de dépenses déficitaires et, en collaboration avec les syndicats et les associations patronales, mis au point un plan coopératif (et coûteux) afin d'éviter des doubles emplois.

La nouvelle coalition conservatrice-libérale : un malentendu de taille

Les élections générales de 2009, favorables à la CDU-CSU et plus encore au parti libéral (FDP), ont permis à Angela Merkel de former un gouvernement conservateur-libéral. Toutefois, la nouvelle coalition a pris un mauvais départ. Il semble en effet que ce gouvernement soit le fruit d'un malentendu de taille : alors que la CDU-CSU, tirant les enseignements de son expérience gouvernementale de 2005-2009, a appris à tenir compte des préoccupations sociales des citoyens, a 'adouci' son programme et a adopté un conservatisme social modéré, le FDP, n'ayant participé à aucun gouvernement depuis 1988, a durci son libéralisme économique et renforcé son clientélisme avec les milieux d'affaires et les profes-

⁴ Voir H. Uterwedde, « Les Allemands face à la mondialisation », *Les Européens face à la mondialisation*, dir. par E. Fabry, Paris, Fondation pour l'innovation politique, 2007, pp. 63-97.

sions libérales. Alors que la CDU-CSU s'est efforcée d'être réactive face à la crise monétaire mondiale en demandant un renforcement de la réglementation, et en revendiquant l'attachement de la société allemande au capitalisme social, les libéraux s'en sont tenus à leurs demandes traditionnelles (vastes coupes budgétaires, libéralisation du marché du travail et du système de sécurité sociale), qui avaient déjà perdu une grande partie de leur pouvoir d'attraction.

Le résultat ne se fit pas attendre puisqu'un climat de discorde, de méfiance et de conflit s'installa rapidement entre les deux partenaires de coalition, qui ont par ailleurs dû essuyer une défaite lors des importantes élections régionales en Rhénanie du Nord-Westphalie (18 millions d'habitants). Cette grave perte de pouvoir politique pourrait conduire le gouvernement Merkel à retarder tout projet de réforme polémique, voire à y renoncer.

La société allemande et le modèle européen : quel compromis ?

Du consensus permissif à la désaffection croissante ?

Traditionnellement, la société allemande s'est toujours montrée favorable à l'intégration européenne depuis 1945. La perte d'identité nationale au lendemain de la dictature nazie et la division du pays en 1949 ont fait du nationalisme le principal responsable de la catastrophe de la Seconde Guerre mondiale. La quête d'une respectabilité nouvelle a incité les différents gouvernements ouest-allemands à s'engager fortement en faveur de l'unité européenne (qui a parfois servi de succédané à l'absence d'identité nationale) et à s'impliquer activement dans le processus d'intégration. Pendant longtemps, la société allemande s'est caractérisée par un 'consensus permissif', offrant un soutien à toutes les initiatives gouvernementales favorables à l'intégration européenne, ce qui n'a pourtant pas empêché la tenue de débats critiques (en particulier sur les questions financières et économiques). La politique agricole commune n'a, par exemple, jamais bénéficié d'une grande popularité en Allemagne, et les médias ont depuis les années 1970 régulièrement dénoncé le rôle de vache-à-lait de l'Allemagne (en raison de sa forte contribution nette au budget communautaire). Dans l'ensemble toutefois, la société allemande s'est toujours sentie en phase avec l'intégration

européenne, considérée comme compatible avec le modèle allemand de capitalisme et favorable à l'économie allemande tournée vers les exportations.

Depuis 1990 et la réunification du pays, l'engagement en faveur du projet européen s'est quelque peu émoussé, même s'il demeure de manière générale relativement élevé. De nouvelles priorités nationales ont pris le dessus, comme la mise en œuvre et le financement de l'unité allemande. La recherche d'un nouveau rôle sur la scène politique internationale a renforcé l'articulation des intérêts allemands par rapport au passé. L'union monétaire n'a jamais été très populaire en Allemagne et différentes voix se sont élevées afin de faire part des craintes liées à l'inflation et au caractère incontrôlable des dettes souveraines. Toutefois, dans le contexte de la réunification allemande et de l'engagement inconditionnel du Chancelier Kohl en faveur de l'union monétaire, le consensus permissif a porté ses fruits puisqu'aucune opposition politique notable n'a vu le jour contre l'euro.

Cependant, l'intensification de l'intégration économique européenne (marché unique, union monétaire) s'est traduite par l'émergence de préoccupations croissantes et toujours plus critiques. La compatibilité des règles et des politiques européennes avec les préférences nationales a été remise en cause. Depuis l'éclatement de la crise financière mondiale en 2008, les controverses entre l'Allemagne et ses principaux partenaires, en particulier la France, ont pris de l'ampleur. Différents éléments ont donné matière à débat, comme le plan européen de sauvetage des banques, l'éventualité d'une politique européenne de relance, la mise en place d'un 'gouvernement économique' européen, l'aide financière apportée au gouvernement grec, les critiques portant sur le modèle de croissance allemand basé sur les exportations, l'excédent de la balance commerciale allemande ou encore les futures règles de stabilité de la zone euro. A plusieurs reprises, et principalement en France, le gouvernement allemand a été accusé de rejeter les solutions européennes et de tourner le dos à l'Europe.

L'attachement aux préférences nationales

Ce n'est pas le principe même de l'intégration européenne qui est remis en cause par la société allemande, mais bien le contenu de certaines politiques. A bien des

égards, les attitudes réservées du gouvernement allemand face aux actuelles initiatives européennes ne sont que le reflet de préférences collectives fermement ancrées dans la société allemande. Des principes tels que l'indépendance de la Banque centrale européenne ou la nécessité de garantir la stabilité des prix et l'équilibre budgétaire sont considérés comme autant d'importantes priorités par une grande majorité de citoyens.

Dans le cadre de la crise budgétaire grecque, un récent sondage d'opinion a mis en évidence l'impopularité notoire de l'aide apportée à la Grèce⁵. A l'évidence, les Allemands redoutent les effets néfastes du comportement 'irresponsable' de certains de leurs partenaires européens, plaident en faveur de règles plus strictes et souhaitent voir instaurées des sanctions plus efficaces en cas d'infraction aux règles. D'autre part, une majorité de citoyens allemands est favorable à l'apport de réponses européennes, plutôt que nationales, à la crise actuelle (voir à cet égard la contribution de Stefan Seidendorf dans le présent recueil).

Les choix nationaux et l'intégration européenne

D'une manière générale, les controverses qui opposent actuellement les gouvernements français et allemand reflètent les divergences entre les préférences collectives respectives de ces deux sociétés. Lorsqu'Angela Merkel s'oppose à la création d'un gouvernement économique pour la zone euro, qui interférerait avec les choix de son gouvernement concernant la politique économique nationale, elle peut être certaine de s'appuyer sur un fort consensus au sein de la société allemande. La spectaculaire vague de réactions publiques à la remise en cause du modèle de croissance allemand basé sur les exportations par la ministre française des finances Christine Lagarde montre bien qu'une grande majorité des citoyens allemands n'est pas prête à renoncer à un modèle économique qui garantit un emploi à un vaste pan de la main-d'œuvre du pays. Bien que des experts proches de la gauche et des syndicats commencent eux aussi

à remettre en cause le modèle d'exportation allemand⁶, l'influence de ce débat sur la politique publique demeure toutefois limitée. Compte tenu des préoccupations croissantes concernant l'équilibre social, très perceptibles dans le climat politique actuel, des pressions en faveur d'une hausse des salaires et des revenus pourraient voir le jour dans les mois et les années à venir. Ces pressions seront toutefois dictées davantage par une dynamique interne que par des considérations européennes.

La société allemande n'est pas à proprement parler en train de faire obstacle à l'Europe. Elle s'en tient à ses principes fondamentaux, comme le font d'autres sociétés. L'intégration européenne interfère de plus en plus directement non seulement avec les politiques nationales, mais aussi avec les préférences et les choix collectifs des sociétés nationales. Cette réalité laisse à penser qu'il faut s'attendre à de graves problèmes d'acceptation et de légitimité des politiques européennes à l'avenir. A défaut de réponse convaincante, il est très peu probable que l'intégration européenne enregistre de nouveaux progrès.

⁵ IFOP : *Les Européens face à la crise grecque – Résultats détaillés*. Fondation pour l'innovation politique, <http://www.fondapol.org/fileadmin/uploads/pdf/sondage/Sondage-Europeens-face-crise-grecque-resultats-complets-FR.pdf> (13 juin 2010).

⁶ Voir G. Horn, « Einseitige Exportorientierung belastet Wachstum – Frankreich besser als Deutschland », *IMK Policy Brief*, 24 mars 2010, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf ; ou encore K. Busch « Gouvernement économique européen et coordination des politiques salariales – la crise de la zone euro appelle des réformes structurelles », Paris, Friedrich-Ebert-Stiftung, mai 2010 (<http://www.fesparis.org/common/pdf/publications/Wirtschaftsregie-rung.pdf>)

IV - L'opinion publique allemande et l'appartenance à l'UE

STEFAN SEIDENDORF (DIRECTEUR DU DEPARTMENT EUROPE DU *DEUTSCHE-FRANZOSISCHES INSTITUT*, DFI)

Les observateurs qui commentent la soi-disant 'évolution' de la 'position' de l'Allemagne ou de son 'rôle' au sein de l'Union européenne (UE) se concentrent généralement sur l'attitude des élites allemandes. On prête attention aux acteurs politiques ou économiques et aux fonctionnaires. En revanche, rares sont les études qui analysent le sentiment des citoyens allemands 'ordinaires'. Leur perception de l'UE a-t-elle évolué au fil de la dernière décennie ? Traversons-nous une période d'euroscpticisme semblable à ce que l'on observe dans d'autres États membres¹ ? Pour répondre à cette question, je m'appuie sur des enquêtes récentes (1) et tire quelques observations d'un cadre analytique liant débats publics, opinion publique et leadership politique (2).

Les données tirées des sondages et la perception de l'Union européenne par les citoyens allemands

Principal outil d'étude de l'opinion publique et des perceptions des citoyens à l'égard de l'UE, l'*Eurobaromètre* de la Commission européenne regroupe dans

1 D. Della Porta «Les mouvements sociaux et l'Union européenne : eurosceptiques ou pro-européens critiques», Paris, Notre Europe, Policy paper, 2006.

sa 'version standard' (semestrielle) différentes questions d'ordre général sous les rubriques 'perception de l'Union européenne' et 'image de l'Union européenne'². Les réponses offrent un premier aperçu quant à l'éventuelle évolution de la perception de l'UE en Allemagne au cours des derniers mois ou des dernières années. L'EB 72 (automne 2009) couvre la période allant d'octobre à novembre 2009, soit avant l'apogée de la crise de l'euro au printemps 2010. 60 % des Allemands (53 % des Européens) affirmaient que le fait de faire partie de l'UE était une bonne chose pour leur pays, tandis que 57 % des citoyens allemands (57 % des Européens) pensaient que leur pays avait bénéficié de l'appartenance européenne. Il n'y a pas eu d'évolution majeure de ce sentiment par rapport aux années précédentes. En ce qui concerne l'image et les représentations personnelles de l'UE, les Allemands se montrent toutefois plus critiques que dans la précédente enquête, un sentiment comme d'ailleurs également dans d'autres Etats membres³. Les enquêtes 'qualitatives' *Eurobaromètre*, qui portent sur l'image de l'UE et les attentes des citoyens concernant l'avenir de l'Europe, corroborent largement les résultats généraux obtenus par le biais des études quantitatives : dans l'ensemble l'UE a une image positive, et la participation à l'UE et l'intégration européenne sont jugées bénéfiques tant pour l'Allemagne que pour les citoyens en particulier⁴.

Ces résultats montrent que la situation de l'Allemagne est comparable à celle qui prévaut dans les autres membres fondateurs de l'UE. Si l'on se penche de plus près sur les différences, on constate que les citoyens allemands se font plus critiques à l'égard de la bureaucratie européenne et du 'gaspillage d'argent', et qu'ils craignent davantage que leurs voisins les répercussions de la crise financière et économique. Ce n'est pas suffisant cependant pour conclure que la perception de l'UE et du processus d'intégration est particulièrement négative en Allemagne. Cela signifie plutôt que le 'consensus permissif' des premières années, remplacé par une approche quelque peu différente. Une étude compara-

² http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_fr.htm

³ 47 % des Allemands et 48 % des Européens ont une image positive de l'UE. Côté négatif, 37 % des Allemands associent l'UE à la bureaucratie et 34 % à un 'gaspillage d'argent', alors que seulement 20 % et 21 % des Européens partagent ce point de vue. Les Allemands apprécient la liberté de voyager, d'étudier et de travailler partout dans l'UE (57 %), un élément mis en valeur par 46 % de l'ensemble des Européens.

⁴ « Perceptions de l'Union européenne, Attitudes et attentes à son égard – Étude qualitative auprès du public des 15 États membres et des 9 pays candidats à l'adhésion », étude réalisée par Optem S.A.R.L. pour la Commission européenne en 2001, http://ec.europa.eu/public_opinion/quali/ql_perceptions_summary_fr.pdf (08 juin 2010) et « Les citoyens européens et l'avenir de l'Europe – Étude qualitative dans les 25 États membres », étude réalisée par Optem S.A.R.L. pour la DG Communication de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/public_opinion/quali/ql_futur_fr.pdf (08 juin 2010).

tive sur « Les Européens face à la crise grecque »⁵, menée au plus fort de la crise grecque en France, au Royaume-Uni, en Espagne et en Italie (12-19 mars 2010), le confirme : la réticence générale à venir en aide à la Grèce 'au nom de la solidarité européenne' ou à apporter un soutien en faveur d'une 'taxe européenne' destinée à aider les États membres en difficulté⁷, contraste avec la réponse apportée à la question de savoir si l'actuelle crise économique devait être résolue à l'échelle nationale ou européenne. Seuls les citoyens allemands se prononcent majoritairement pour des solutions européennes (52 %), tandis que les citoyens des autres pays privilégient des solutions nationales (Fr 54 %, Es 75 %, It 53 %, R.-U. 75 %). Pour comprendre cette attitude relativement paradoxale, il faut se pencher sur la manière dont les citoyens allemands expliquent la crise grecque : 78 % des sondés allemands estiment que le gouvernement grec est le principal responsable de la crise qui frappe le pays, un sentiment qui n'est pas aussi prononcé chez les autres Européens (Fr 57 %, Es 59 %, It 44 %, R.-U. 56 %).

Ces chiffres indiquent que malgré les remous qui accompagnent la crise de la zone euro, les citoyens allemands ne doivent pas, d'une manière générale, être considérés comme plus eurosceptiques ou hostiles à l'égard de l'Europe que les autres citoyens européens. Les Allemands considèrent la crise grecque comme un problème grec et non européen. Ils refusent de 'payer pour la Grèce', mais ne s'opposent pas à la poursuite de l'intégration européenne à proprement parler. L'intégration pourrait même aller de pair avec une hausse de la contribution au budget communautaire, ainsi que le laisse penser une dernière question. Interrogés sur leur disposition à augmenter les dépenses en faveur de projets européens communs et à baisser les contributions liées aux projets purement nationaux, même si cela devait se traduire par une réduction de la 'souveraineté nationale', 76 % des citoyens français, 72 % des citoyens espagnols et 77 % des citoyens italiens, mais aussi 61 % des citoyens allemands se déclarent favorables à cette solution. Seule une majorité de Britanniques s'oppose au renforcement du budget communautaire.

⁵ IFOP : « Les Européens face à la crise grecque - Résultats détaillés », Fondation pour l'Innovation politique, <http://www.fondapol.org/fileadmin/uploads/pdf/sondage/Sondage-Europeens-face-crise-grecque-EN.pdf> (11 juin 2010).

⁶ 76 % des citoyens allemands et 78 % des citoyens britanniques y sont opposés, contre seulement 47 % des citoyens français et 33 % des citoyens italiens.

⁷ 82 % des citoyens allemands n'y sont pas favorables, tout comme 73 % de citoyens français et britanniques, mais aussi 45 % de citoyens espagnols et 44 % de citoyens italiens, alors que ces deux derniers pays pourraient potentiellement tirer bénéfice d'une telle taxe.

Lien entre leadership politique, rôle des médias et opinion publique

Pour expliquer cette situation, il peut être utile d'affiner notre compréhension du concept d'«opinion publique». Si l'opinion publique n'était rien d'autre qu'une simple somme d'opinions individuelles, les campagnes électorales ou précédant un référendum n'auraient guère d'influence et aucune raison d'être. Les citoyens voteraient en fonction de leurs intérêts personnels et les 'variables structurelles' (âge, sexe, classe, préférences sociales ou politiques) en expliqueraient l'issue. Or, si l'on se penche sur l'évolution de l'opinion publique au cours des dernières campagnes de référendum, il est manifeste que ce n'est pas le cas. Les majorités pour ou contre un traité européen soumis à référendum ont fréquemment connu des rebondissements au cours de la campagne et ces changements ne peuvent en aucun cas s'expliquer par les seules variables structurelles. Il faut plutôt prendre en considération l'intervention du débat public, des médias et des campagnes politiques⁸. Dans le cas particulier de l'Allemagne, il faut alors se demander quels sont les facteurs qui font évoluer le débat sur l'intégration européenne et la perception de l'UE ? Il convient de distinguer l'échelon européen, qui donne les grandes lignes du débat, et l'échelon national, qui met en exergue les questions saillantes d'un contexte national particulier⁹. Au niveau européen, le cadre général est déterminé par la récente crise économique et financière et ses répercussions sur la Grèce et, par ricochet, sur le reste des États membres de la zone euro. Mais cette approche de court terme ne doit pas occulter deux tendances de long terme qui ont modelé le débat sur l'Union européenne au cours des dernières années : le processus d'élargissement à l'Est et le processus interne de 'constitutionnalisation' de l'UE.

En très grande partie considéré comme une 'nécessité' historique, l'élargissement était, dans le discours officiel, indissociable des opportunités qu'il représentait pour les entreprises allemandes¹⁰. Par ailleurs, certaines craintes publiques ont

8 C.H. de Vreese, H. Claas, «context, elites, Media and Public Opinion in Referendums: When Campaigns really matter», *The dynamics of Referendum Campaigns*, dir. par C.H. de Vreese, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 1-20.

9 U. Liebert et H.-J. Trenz, «Mass media and contested meanings: EU constitutional politics after popular rejection», *EUI Working Papers*, RSCAS, n°28, 2008.

10 F. Schimmelfennig, «The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union», *International Organization*, vol. 55 n°1, 2001, pp.47-80.

été exprimées au plus haut niveau de l'État, comme l'a montré la décision unilatérale du Chancelier Gerhard Schröder de restreindre l'accès à l'une des quatre libertés fondamentales de l'Union – la libre circulation – ce n'est que sept ans après l'adhésion d'un pays à l'Union européenne que les ressortissants du nouvel État membre seraient autorisés à vivre et à travailler sur le territoire allemand. La seconde crainte est liée à ce qui est perçu comme le rôle de *Zahlmeister* de l'Allemagne, en principal contributeur du budget communautaire. Là encore, Gerhard Schröder s'est exprimé sur la question, dénonçant le fait que l'argent allemand était 'brûlé' à Bruxelles. Si ces exemples peuvent sembler anecdotiques, ils n'en demeurent pas moins éclairants sur le phénomène sous-jacent : l'absence de débat public ne signifie pas que les citoyens n'ont pas d'avis ou qu'ils ne discutent pas des affaires européennes. Néanmoins, faute d'encadrement de la classe politique ou des élites et en l'absence de discussion institutionnalisée, l'opinion publique se forge vraisemblablement sur de craintes, de stéréotypes et de ressentiments propices aux généralisations. A cet égard, les citations de Gerhard Schröder reflètent un malaise public bien réel en Allemagne. Dans l'ensemble, ce malaise peut s'expliquer par une peur générale de toutes évolutions qui puissent échapper au contrôle national et être liée à des pertes matérielles (à mettre en rapport avec la crainte exprimée dans les sondages d'opinion mentionnée ci-dessus). Ce malaise pourrait donner lieu à un débat identitaire basé sur une opposition 'eux-nous'.

Un argument similaire peut être invoqué à propos du débat institutionnel de la dernière décennie. Le fait que l'Allemagne n'ait pas lié la ratification des dernières modifications des Traités à un débat politique ne signifie pas pour autant que les citoyens allemands n'ont pas été exposés et intégrés à un vaste débat public européen sur le sujet. D'une part, la 'sphère publique européenne' est sans doute plus développée que ce que l'on imagine¹¹. Les médias ont couvert les faits marquants du processus de constitutionnalisation, notamment les déclarations solennelles et les rudes nuits de négociation des chefs d'État et de gouvernement, de même que les 'batailles de référendum' en France, aux Pays-Bas et en Irlande. A l'instar de ce qui a pu être observé dans d'autres pays membres

11 U. Liebert, «Introduction: structuring political conflict about Europe: national media in transnational discourse analysis», *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 8 n°3, 2007, pp.235-260.

fondateurs, les dernières modifications du Traité n'ont pas répondu aux attentes normatives engendrées au départ par le 'processus de constitutionnalisation'. D'autre part, il a été frustrant pour les Allemands de constater que 'nous, le peuple', ne sommes pas autorisé à ratifier ces modifications, comme ont pu le faire les Français, les Néerlandais et les Irlandais. Pour ce qui est du 'processus post-référendum' et de sa représentation dans les médias, on constate que le cadre est plus intergouvernemental que national, ce qui n'a rien de surprenant dans la mesure où il s'agit du cadre habituel des réunions de chefs d'État et de gouvernement. Cela est lié en toute évidence à la structure institutionnelle de ces réunions, où les négociations, les marchandages et les accords globaux sont habituels. Les médias ont mis en exergue les 'performances' des représentants nationaux, la défense des 'intérêts nationaux' ou encore les 'sacrifices' concédés en dernière minute. Compte tenu de l'attention publique croissante, cela pourrait à terme se traduire par la substitution du clivage politique gauche-droite traditionnel par une dichotomisation qui suit les frontières nationales, et renforce les tendances séparatistes entre les États membres. Les récents débats concernant la crise grecque et l'euro en sont une bonne illustration : 'Nous' (le peuple allemand) devons défendre notre argent contre 'eux' (le peuple grec), qui ont 'fraudé' pour 's'emparer' de notre devise nationale. On voit bien là le débat identitaire qui pourrait s'amorcer et c'est bien le rôle spécifique de marqueur identitaire de la devise allemande (Deutsche Mark), souvent décrit par les spécialistes, dont il est question ici¹². Cependant, en l'absence de débat politique, il est difficile de concevoir quels acteurs et quels événements seraient susceptibles de déclencher un tel changement. Comme nous venons de le voir, il n'y a eu en Allemagne aucune campagne électorale ni aucun référendum sur les questions européennes. Les principaux partis continuent de dresser un portrait particulièrement lisse et positif de la politique européenne (bien que *Die Linke*, le parti d'extrême-gauche, ait adopté un point de vue plus conflictuel en matière d'affaires européennes et ait voté contre le Traité constitutionnel et le Traité de Lisbonne).

Dans le cas de l'Allemagne, les arrêts de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe et les débats qui les ont entourés ont joué un rôle de catalyseur à celui des référen-

¹² T. Risse, D. Engelmann-Martin, H.-J. Knopl et K. Roscher, «To Euro or Not to Euro? The EMU and Identity Politics in the European Union», *European Journal Relations* vol. 5, n°2, 1999, pp.147-187.

dums dans d'autres États membres : c'est un fait connu que la Cour reflète régulièrement les préoccupations d'ordres démocratique et normatif qui s'exprime à l'égard d'une intégration toujours plus poussée de l'Union européenne, et il n'est donc guère surprenant que le 'mécanisme d'urgence' créé pour répondre à la crise grecque soit également soumis au jugement de la Cour¹³. A nouveau, la couverture médiatique et la perception que l'opinion publique a du rôle de la Cour sont deux facteurs déterminants. Les plaignants 'habituels' sont pour l'essentiel des membres du corps universitaire, professeurs de droit et d'économie. Les citoyens les tiennent en haute estime et cherchent aujourd'hui en permanence à entendre l'avis (apparemment) éclairé 'd'experts' sur des questions complexes. La Cour constitutionnelle, tout comme le Président fédéral (et l'ancienne *Bundesbank* !), peuvent se targuer de jouir de toute la confiance des citoyens allemands. En l'absence de débat politique et de leadership politique, l'opinion publique se fie à ces institutions qu'elle apprécie et qui semblent toujours prêtes à défendre la démocratie et la souveraineté allemandes face à la 'boulimie bureaucratique' de Bruxelles. A nouveau, cette situation risque de déboucher sur un débat identitaire qui remet en cause le projet d'intégration sous sa forme actuelle.

Conclusion : l'euro-scepticisme des citoyens faute de débat public ?

On peut donc en tirer plusieurs conclusions. D'une part, les données des sondages d'opinion ne corroborent ni l'existence d'un euro-scepticisme de principe au sein de la population allemande, ni l'hypothèse d'une transformation ou d'une évolution de sa perception de l'Union européenne. D'autre part, en allant au delà de ces données brutes, on obtient une image plus nuancée : s'il n'existe aucune disposition politique ou institutionnelle permettant la tenue d'un débat politique et public controversé sur l'Union européenne en Allemagne, il ne faut pas pour autant en conclure que ce débat n'existe pas. L'Allemagne fait partie intégrante du processus de politisation croissante de l'UE, et cela implique qu'elle présente un point de vue différent de l'Union. Il est tout à fait possible d'être en faveur d'une 'intégration plus poussée' et de s'opposer simultanément à la mise en place d'une aide d'urgence ou de transferts financiers en faveur de la Grèce. Il

¹³ A. Fischer-Lescano, J. Christian et W. a Arndt «The German Constitutional Court's Lisbon Ruling: Legal and Political Science Perspectives», *ZERP discussion paper*, Université de Brême, 2010.

est cependant dangereux que ce débat reste en quelque sorte subconscient : faute de leadership et de cadrage politiques, le débat se réduit à l'expression de craintes, de stéréotypes et de ressentiments. Cela peut déboucher sur un débat identitaire qui oppose un 'nous' national à un 'eux' européen/mondial/étranger plus diffus. Compte tenu de la charge émotionnelle des marqueurs d'identité allemands (la devise, la Cour constitutionnelle) et des enjeux constitutionnels (de l'UE), l'opinion publique allemande –en apparence clémente– pourrait fort bien adopter la trajectoire suivie par d'autres États membres eurosceptiques. Une telle évolution ne pourrait toutefois se matérialiser sans véritable leader politique. Mais même si certaines voix démocrates-chrétiennes semblent craindre le développement d'une force conservatrice, populiste et nationaliste à la droite de la CDU, aucune évolution de ce type ne semble encore esquissée.

V - L'Allemagne et la politique extérieure de l'UE

TIMO BEHR (CHERCHEUR AU *FINNISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS* ET CHERCHEUR ASSOCIÉ À NOTRE EUROPE)

Le débat sur la normalité

Depuis la réunification de l'Allemagne, il y a maintenant vingt ans, les observateurs de la politique étrangère allemande n'ont qu'une question en tête : l'Allemagne est-elle devenue un acteur 'ordinaire' ou 'normal' en matière de politique extérieure ? Si oui, quel a été l'impact de cette normalité¹ ? Le débat sur la 'normalité' allemande est balisé par une analyse académique spécifique de la politique étrangère de la République fédérale. La plupart des analystes considère en effet qu'au cours de la Guerre froide la République fédérale allemande a rompu avec son passé militariste pour se transformer en une autre forme de puissance internationale, dont les objectifs en matière de politique étrangère reposent sur le compromis et la réconciliation.

En tant que 'puissance civile', l'Allemagne a endossé sur la scène internationale un rôle de constructeurs de ponts, plaçant la recherche d'un 'multilatéralisme

1 S. Harnisch et H. W. Maull, *Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*, Manchester University Press, Manchester, 2001 ; S. Erb, *German foreign policy : navigating a new era*, L. Rienner, Boulder, 2003 ; A.-M. Le Gloannec, «The Unilateralist Temptation: Germany's Foreign Policy after the Cold War», *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1, 2004.

exagéré' devant ses propres intérêts nationaux². L'objectif général de la politique étrangère allemande était de promouvoir la dimension civile des affaires internationales en œuvrant à la création de réseaux multilatéraux de gouvernance internationale. Parmi les marques de fabrique de cette politique étrangère, citons notamment un pacifisme fervent, l'accent mis sur la réconciliation, une politique de retenue sur la scène internationale et, avant tout, un engagement indéfectible en faveur du projet européen³. Ce dernier point se reflète très clairement dans l'épithète de Hans-Dietrich Genscher, qui occupa pendant longtemps le poste de Ministre des Affaires étrangères : « L'Allemagne n'a pas d'intérêts nationaux, car ses intérêts sont identiques à ceux de l'Europe ».

Tous ces éléments ont incité l'Allemagne à fortement soutenir l'intégration de la politique étrangère européenne. La RFA a fermement encouragé le développement de la politique de coopération européenne (CPE) et maintenu son engagement lors de la création de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE à Maastricht. D'une manière générale, l'Allemagne s'est également abstenue de toute mesure unilatérale sur la scène internationale, privilégiant les initiatives européennes pour poursuivre ses intérêts nationaux. De plus, bien qu'ayant toujours été favorable à une PESC plus ambitieuse et plus intégrée, le pays a adopté une attitude relativement passive sur les questions liées à la PESC, laissant délibérément l'initiative à d'autres pays européens. Cette passivité a fait de l'Allemagne un partenaire accommodant au sein de l'UE, mais elle a par ailleurs soulevé des questions en matière de partage des tâches, notamment dans le cadre des opérations de gestion de crises internationales.

Avec la fin de la Guerre froide, la voie suivie par la politique étrangère de l'Allemagne réunifiée a subi une transformation progressive qui, pour de nombreux observateurs, reflétait une démarcation de son rôle traditionnel de puissance civile. Au cours de ce processus, l'Allemagne se serait donc muée en un pays européen 'normal', poursuivant un ensemble croissant d'intérêts internationaux avec toujours plus d'assurance⁴. L'origine de cette transformation est toutefois contestée : d'aucuns y voient pour l'essentiel une réaction à l'évolution des struc-

tures de la politique internationale et de la nature même de l'Union européenne, tandis que d'autres affirment que la normalisation de l'Allemagne vient du changement de son contexte national et de sa culture politique nationale.

Mais quelle que soit l'origine de ces changements, la 'normalité' allemande a été marquée par une connotation largement négative. La perspective d'une Allemagne prenant de l'assurance et désireuse d'accroître son rôle international a une fois de plus réveillé le spectre d'un nouveau 'problème allemand' en Europe. Dès lors que la politique extérieure de l'UE est en jeu, une Allemagne plus entreprenante et moins conciliante est souvent considérée comme un frein au développement des relations extérieures de l'Union. L'inflexibilité de l'Allemagne lors de la crise irakienne et l'insistance avec laquelle le Chancelier Gerhard Schröder a rappelé que « les intérêts existentiels de l'Allemagne se définissent à Berlin et pas ailleurs » ont très souvent été considérées comme un tournant à cet égard. Une question demeure cependant : la 'normalisation' allemande porte-t-elle réellement préjudice au développement de la PESC et de la PSDC?

Les enfants de Genscher : l'Allemagne et la PESC

Pendant la majeure partie des années 1990, la politique étrangère de l'Allemagne réunifiée n'était guère différente de celle que menait la RFA. Sous le gouvernement de coalition conservateur-libéral d'Helmut Kohl, l'Allemagne a continué à soutenir le développement institutionnel de la PESC et endossé un rôle en retrait dans les affaires internationales. Même lorsqu'elle fut invitée à se montrer à la hauteur de son nouveau statut – comme ce fut le cas lors de la Guerre du Golfe et la crise des Balkans –, l'Allemagne s'est servie de sa richesse financière et de sa culture pacifique pour s'excuser de ne pas jouer un rôle plus actif. Les rares occasions qui ont vu l'Allemagne s'écarter de cette trajectoire – comme sa reconnaissance unilatérale de la Croatie – ont rapidement été mises sur le compte de l'histoire complexe du pays et de l'incompétence de l'UE⁵.

2 P. J. Katzenstein, *Tamed Power: German in Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 1997.

3 U. Krotz, « National Role Conceptions and Foreign Policies: France and Germany compared », Document de travail 2 (1), *Centre d'études européennes Minda de Gunzburg*, Université d'Harvard, Cambridge, 2002.

4 R. Karp, « The New German Foreign Policy Consensus », *The Washington Quarterly*, vol. 29, n°1, 2006.

5 B. Crawford, « German Foreign Policy and European Political Cooperation: The Diplomatic Recognition of Croatia in 1991 », *German Politics and Society*, vol. 13, n°2, 1995.

Pour de nombreux observateurs, la véritable transformation de la politique étrangère allemande n'est intervenue qu'avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement rouge-vert à la fin des années 1990. La nouvelle coalition a affiché une volonté nouvelle de défendre les 'intérêts nationaux' de l'Allemagne, et ne semblait plus désireuse de faire du multilatéralisme et du renforcement de l'intégration européenne des objectifs en soi. En matière d'affaires étrangères, ce revirement est devenu manifeste lorsque le gouvernement allemand a opposé un 'Nein' catégorique à la guerre en Irak et a décidé de poursuivre unilatéralement un partenariat renforcé avec la Russie⁶. Dans les deux cas, la coalition rouge-verte fut accusée de faire prévaloir les intérêts nationaux particuliers sur les exigences de solidarité européenne.

Si cette attitude a été attribuée dans un premier temps à une initiative populiste d'un gouvernement en particulier, les divers gouvernements qui lui ont succédé se sont aussi montrés combatifs dans la défense de ce qu'ils considéraient comme les intérêts nationaux et ont poursuivi une politique étrangère plus engagée. Sous la houlette d'Angela Merkel, la rhétorique de la politique étrangère allemande pouvait fort bien paraître plus conciliante sur la forme, mais elle ne se différençait guère de celle de ses prédécesseurs sur le fond. L'engagement aveugle et inconditionnel en faveur de la solidarité européenne et transatlantique, de même que le souhait de délaissier le leadership européen aux autres, étaient bel et bien révolus. Si l'Allemagne continue malgré tout d'apporter son soutien à la PESC, elle souhaite désormais davantage en influencer le cours et l'orientation. Pour l'UE, l'impact de ce changement de cap est mitigé.

Le domaine dans lequel l'affirmation de l'Allemagne s'est fait sentir plus particulièrement a sans doute été celui des relations de l'UE avec la Russie et l'espace postsoviétique⁷. Dans ce domaine, l'action volontariste de l'Allemagne est, de manière générale, jugée plutôt négative dans la mesure où elle aurait sapé la détermination de l'UE à trouver une solution commune face au regain d'impérialisme de Moscou. Dépendante sur le plan commercial et énergétique, l'Allemagne a eu tendance à conclure des accords directs avec la Russie,

6 P. Rudolf, « The Myth of the German Way: German Foreign Policy and Transatlantic Relations », *Survival*, vol. 47, n°1, 2007 ; R. Götz, « Germany and Russia – Strategic Partner? », *Geopolitical Affairs*, vol. 4, 2007.
 7 S. F. Szabo, « Can Berlin and Washington Agree on Russia? », *The Washington Quarterly*, vol. 32, n°4, 2009 ; C. Chivvis et T. Rid, « The Roots of Germany's Russia Policy », *Survival*, vol. 51, n°2, 2009.

négligeant au passage les préoccupations légitimes de nombreux États membres d'Europe centrale et orientale. Les exemples sont nombreux. Qu'il s'agisse de la controverse liée au gazoduc de la Baltique, du courtoage d'un nouvel accord de partenariat et de coopération, du rejet exprimé par Angela Merkel à une adhésion accélérée de la Géorgie et de l'Ukraine à l'OTAN ou de la récente proposition conjointe de créer un comité Russie-UE pour la sécurité, de nombreux observateurs estiment que l'Allemagne ne fait que peu de cas des préoccupations des autres membres de l'UE.

Bien entendu, l'Allemagne n'est pas le seul État membre à adopter une approche conciliante à l'égard de la Russie, et son *Ostpolitik* et sa stratégie de 'coopération et d'intégration couvertes'⁸ sont profondément enracinées. Mais l'on estime que la politique allemande complique la tentative de l'UE visant à adopter une approche plus coordonnée à l'égard de la Russie. Plus spécifiquement, la dépendance allemande à l'égard du gaz russe a empêché le développement d'une politique énergétique extérieure commune plus intégrée. Récemment, les réticences allemandes se sont quelque peu adoucies sur le sujet. Des sociétés françaises, néerlandaises et italiennes ont rejoint les projets de gazoduc et les relations entre la Pologne et la Russie se sont légèrement réchauffées, ce qui a permis de rallier un soutien plus large en faveur du renforcement des liens énergétiques entre l'UE et la Russie.

Malgré cela, la récente prise de bec entre Bruxelles et Moscou à propos du Belarus a une fois encore démontré que les questions de sécurité énergétique demeurent un des talons d'Achille de l'UE.

Bien que Berlin admette cette réalité, il n'en demeure pas moins que l'Allemagne semble jusqu'à présent peu encline à remettre le sort de l'industrie allemande, forte consommatrice de gaz, entre les mains de Bruxelles.

Parallèlement, le leadership et le soutien de l'Allemagne ont contribué au développement des politiques de l'UE dans d'autres régions de l'espace postsoviétique, notamment grâce au soutien apporté par Berlin à l'initiative du Partenariat

8 P. Rudolf, « Towards a Common Transatlantic Strategy in Dealing with Russia? », SWP Comments 22, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, octobre 2008.

oriental et à la promotion d'une stratégie commune de l'UE pour l'Asie centrale. Compte tenu du peu d'intérêt témoigné par les autres Etats membres, l'activisme allemand a servi de catalyseur pour faire avancer les initiatives communes de l'UE dans ces domaines. contextelci Berlin a joué un rôle de plus en plus positif, comparable au rôle assumé par la France dans le Bassin méditerranéen.

Si le volontarisme et l'affirmation de Berlin ont eu un impact mitigé sur les politiques orientales de l'UE, ailleurs leur effet a été plus bénin. L'Allemagne s'est avant tout impliquée dans des régions où elle était traditionnellement absente – notamment au Moyen-Orient et en Afrique subsaharienne. Dans ce cadre, l'activisme allemand et le développement d'une *Weltanschauung* plus globale peuvent être vus comme une aubaine, offrant davantage de poids aux politiques de l'UE⁹. Au Moyen-Orient, l'Allemagne s'est montrée plus encline à apporter son soutien à la position commune de l'UE dans le cadre du processus de paix et a privilégié la solidarité européenne et transatlantique par rapport aux liens économiques étroits qu'elle entretient avec l'Iran. Dans la plupart des cas, l'approche allemande a favorisé le renforcement du rôle des institutions communautaires, comme en attestent l'opposition ferme d'Angela Merkel à l'Union pour la Méditerranée et le soutien de l'Allemagne au futur développement de la politique européenne de voisinage.

Enfin, concernant le développement institutionnel de la PESC, la 'normalité' allemande n'a eu qu'un faible impact. Lors de la Convention européenne, l'Allemagne a soutenu l'idée d'un Ministre européen des Affaires étrangères et la création d'un service européen d'action extérieure (SEAE). Toutefois, si elle a accepté de laisser à d'autres la direction des opérations, l'Allemagne s'est efforcée de garantir une représentation adéquate de ses intérêts au sein du nouveau service. Dans une note diplomatique divulguée à la suite d'une fuite au printemps 2010¹⁰, l'Allemagne s'en est pris à la surreprésentation britannique au sein du SEAE et le Ministre allemand des Affaires étrangères Guido Westerwelle y a plaidé (sans succès) en faveur de l'intégration de l'allemand dans les langues officielles. Sur la plupart des autres questions liées à la configuration institu-

tionnelle du SEAE ou à la très critiquée Haute-Représentante de l'UE Catherine Ashton, l'Allemagne a adopté un profil de suiveur.

La fin de l'innocence : l'Allemagne et la PSDC

En ce qui concerne la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), la 'normalisation' de l'Allemagne a eu un impact largement positif. Au cours des années 1990 et 2000, l'Allemagne réunifiée s'est progressivement éloignée de son opposition dogmatique à l'usage de la force et s'est montré plus encline preuve à assumer sa part de responsabilité dans les opérations internationales de gestion de crises¹¹. Si la création de la PSDC est le fruit d'un compromis franco-britannique, le cadre général de cette politique a pour la première fois été esquissé sous la présidence allemande. Depuis lors, l'Allemagne n'a cessé de soutenir avec ardeur la PSDC et a pris part à différentes opérations, notamment des opérations extérieures au Congo et dans le Golfe d'Aden.

L'Allemagne a également toujours été favorable au renforcement du rôle de l'UE dans la gestion de crise internationale. Depuis la crise irakienne, l'Allemagne a quelque peu modéré sa traditionnelle préférence pour l'OTAN comme principale organisation de sécurité en Europe, et privilégié une plus grande indépendance de l'UE dans les questions de défense – et notamment la création d'une capacité de planification. L'Allemagne a également été plus prompte – que dans le cadre de la PSDC – à faire primer la solidarité européenne sur les préoccupations nationales ou le prestige lorsque des questions liées à la PSDC étaient en jeu. Berlin a notamment choisi d'intégrer ses troupes dans les bataillons européens plutôt que de faire pression pour créer un bataillon individuel, et a accordé son soutien aux opérations de l'UE même lorsque le pays n'était pas d'accord sur le principe – comme dans le cas de l'Eufor Tchad.

Au delà de ces points spécifiques, la transition de l'Allemagne en tant qu'acteur plus engagé en matière de sécurité ne s'est pas faite sans com-

9 G. Steinberg, « German Middle East and North Africa Policy : Interests, Strategies, Options », *SWP Research Paper*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, septembre 2009

10 A. Rettman, « Germany attacks UK over diplomatic service », *EUobserver*, 1er mars 2010.

11 H. Maull, « Germany and the use of force: still a civilian power? », *Survival*, vol. 42, n°2, 2000 ; K. Longhurst, « Germany and the use of force : The evolution of German security policy 1990-2003 », Manchester, Manchester University Press, 2004.

plications. A diverses reprises, ses partenaires européens se sont plaints de sa réticence à assumer sa part de travail dans les opérations militaires d'envergure et à maintenir des réserves strictes sur l'usage de la force. De plus, la nouveauté que représentent les opérations de gestion de crise aux yeux du public allemand et le pacifisme encore fortement ancré dans la culture nationale ont fait de l'Allemagne un partenaire peu fiable. Plus spécifiquement, la perte de l'innocence de l'Allemagne en Afghanistan a marqué l'opinion publique et renforcé une tendance nationale à l'isolationnisme¹². Dans l'ensemble, on peut donc affirmer que la 'normalisation' de l'Allemagne a eu un effet bénéfique sur la PSDC.

L'Allemagne à l'ère post-Lisbonne : tremplin ou pierre d'achoppement ?

Globalement, la mutation de l'Allemagne en un acteur plus 'normal' de la scène internationale semble avoir eu un effet double pour la politique extérieure de l'Union européenne. D'un côté, l'Allemagne a renforcé la défense de ce qu'elle perçoit comme étant ses intérêts nationaux au sein de l'UE et sa place dans le domaine des affaires internationales. Si Berlin ne conteste pas le principe de la coopération dans la politique étrangère de l'UE et demeure un fervent partisan de la PESC et de la PSDC, l'Allemagne demande désormais à peser davantage sur leur orientation. Cette évolution a donné lieu à différents problèmes lorsque les intérêts allemands entraient en contradiction avec ceux d'autres Etats membres – en particulier concernant la Russie. Toutefois, même dans ces cas-là, l'Allemagne continue de privilégier les solutions européennes communes et le compromis par rapport aux initiatives unilatérales.

D'un autre côté, laissent le regain d'activisme de l'Allemagne en matière de défense et de politique étrangère a également renforcé les politiques européennes à certains égards. L'Allemagne a joué un rôle moteur dans le développement de politiques européennes couvrant des régions jusque-là négligées, et son implication croissante peut être jugée bénéfique pour les politiques de l'UE au Moyen-Orient et ailleurs. Il semble en effet qu'un peu plus de 'normalité' soit souhaitable

en matière de PSDC. En conclusion, on ne peut affirmer que la normalisation de l'Allemagne ait eu un effet particulièrement négatif sur les relations extérieures de l'UE. Comme souvent, il est difficile de faire la part des choses. Néanmoins, si l'Union européenne souhaite devenir un acteur réellement global, elle pourrait avoir tout à gagner de l'émergence d'une Allemagne plus mûre.

¹² T. Behr, « Germany », *Afghanistan's Hard Summer: the Role of European Troop Contributing Nations*, dir. par T. Archer, *UPI Briefing Paper*, n°43, 2009.

VI - Entre le Rhin et la Manche

WILLIAM E. PATERSON (PROFESSEUR HONORAIRE AU *GERMAN AND EUROPEAN POLITICS, CENTRE FOR EUROPE*, UNIVERSITÉ ASTON)

L'Allemagne a toujours joué, avec la France, un rôle moteur dans le cadre du processus d'intégration européenne. Parmi les grandes puissances, l'Allemagne s'est toujours démarquée par sa vocation européenne – une vocation qui a été de plus en plus mise à l'épreuve. Cet article analyse les pressions qui s'exercent actuellement sur cette vocation européenne et l'évolution de la politique européenne allemande vers une approche moins inclusive et plus centrée sur ses propres intérêts nationaux¹. Le titre de l'article évoque la vision allemande traditionnelle de l'Europe et certains éléments de sa politique actuelle, mais l'adoption d'une vision britannique de l'Europe par l'Allemagne n'est ni dans son intérêt, ni dans celui de l'UE.

L'érosion de la vocation européenne

A l'échelon national, la politique européenne de l'Allemagne reposait depuis la fin des années 1950 sur un vaste consensus pro-européen entre les élites. Ce

¹ W.E. Paterson, « Does Germany Still Have a European Vocation? », *German Politics*, vol. 19, n° 1, mars 2010, pp. 41-52.

consensus et le peu de relief des questions européennes ont permis à ces élites de bénéficier d'un important niveau d'autonomie; et cette autonomie, associée à la force de l'économie allemande, a permis à l'Allemagne de mener une politique européenne inclusive et de jouer un rôle clé dans la formation de coalitions au sein de l'UE, le plus souvent sur la base d'un accord franco-allemand. Si cette politique a sans conteste profité à l'Allemagne et à l'Union européenne, elle est aujourd'hui sous pression.

Les pressions internes

La vocation européenne de l'Allemagne s'est forgée et consolidée à partir de la vision européenne de différents chanceliers, et plus particulièrement de Konrad Adenauer et de Helmut Kohl². Leurs visions étaient nourries par leur expérience directe et personnelle du Troisième Reich et de la nécessité de tirer les enseignements de ce terrible épisode de l'histoire du pays. Par la force des choses, cette obligation s'est estompée à mesure que de nouvelles générations sans la même expérience historique personnelle sont venues reconstituer la classe politique. Mais cette évolution n'est pas irréversible et certains hommes d'État tels que Joschka Fischer ont conservé et développé une réelle vision européenne, contrairement aux deux derniers Chanceliers en poste. Gerhard Schröder a noué une relation stratégique avec la Russie, et là où les discours d'Helmut Kohl évoquaient toujours sa naissance dans une région 'frontalière', Angela Merkel pour sa part se réfère au cadre négatif de la dictature sous laquelle elle a grandi et s'est forgée une réputation basée sur la résolution de problèmes et le marchandage et non sur une 'vision' spécifique, ce qui l'expose dangereusement lorsque des problèmes s'avèrent inextricables.

Les juristes et les normes juridiques occupent une place prépondérante dans le fonctionnement du système politique allemand, et la Cour constitutionnelle fédérale a toujours joui d'un important prestige. L'arrêt rendu le 30 juin 2009 concernant la compatibilité constitutionnelle du Traité de Lisbonne aura donc beaucoup d'influence à long terme sur le discours et l'évolution de la politique

² W.E. Paterson, « Helmut Kohl, the 'Vision Thing' and Escaping the Semi Sovereignty Trap », *German Politics*, vol. 7, n°1, mars 1998, pp. 17-36.

européenne de l'Allemagne³. Il limite les perspectives d'intégration en spécifiant un certain nombre de domaines dans lesquels l'État devrait conserver sa souveraineté. L'arrêt demande également à ce que soient renforcées les compétences de contrôle du *Bundestag*, notamment en ce qui concerne les 'clauses passerelles' du Traité. La Cour exige enfin le vote par le *Bundestag* d'une loi d'accompagnement. Alors que la tentative de la CSU visant à imposer des dispositions qui auraient réduit un peu plus encore l'autonomie de l'exécutif dans ce domaine a échoué, il est devenu évident que la Cour constitutionnelle limite la politisation de la politique européenne allemande.

L'intégration européenne est dans une large mesure ce que l'on pourrait appeler une création des beaux jours, et le soutien apporté par l'Allemagne fut plus fort lors des *fetten Jahre* (années de prospérité). Les répercussions de l'unification allemande ont entraîné une 'réduction des ressources', ce qui complique un peu plus que par le passé le soutien financier à l'intégration européenne⁴. Ces pressions se sont nettement renforcées à la suite de la crise de l'euro, une crise qui aura un impact considérable sur le budget allemand.

Pendant plus de deux décennies, l'opinion publique allemande s'est montrée moins enthousiaste que l'élite, sans pour autant que cela ait un impact notable sur le caractère inclusif de la politique européenne de l'Allemagne.

Si les opinions de l'élite et du grand public continuent de diverger, le consensus entre élites et le relatif manque de relief des questions européennes ont néanmoins permis aux élites de préserver une certaine autonomie. La question qui restait en suspend était : pour combien de temps encore⁵ ?

La crise de l'euro et l'impact potentiel du renflouement des caisses grecques sur le budget allemand auront finalement permis de répondre à cette question. La profonde hostilité de l'opinion publique a influencé les élections régionales en Rhénanie du Nord-Westphalie et s'est traduite par une campagne détermi-

³ A.L. Barriere et B. Rousel, « Le Traité de Lisbonne, étape ultime de l'intégration européenne ? Le Jugement du 30 juin 2009 de la Cour Constitutionnelle Allemande », Note du Cerfa, 66, IFRI, 2009.

⁴ W. Streeck, « Endgame? The Fiscal Crisis of the German State », *The Gathering Crisis: The 2005 Federal Election and the Grand Coalition*, dir. par A. Miskimmon, W.E. Paterson et J. Sloam, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 38-63.

⁵ W.E. Paterson, « European Policy Making: Between Associated Sovereignty and Semi Sovereignty », *Governance in Contemporary Germany*, S.Green et W.E. Paterson, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 282.

née du *Bild Zeitung* plaçant la politique européenne sous les feux de la rampe. Cette campagne devrait par ailleurs se prolonger dans la mesure où la crise que traverse l'Europe devrait renforcer les exigences imposées aux contribuables allemands. Ce mariage entre une presse et une opinion publique aussi hostiles l'une que l'autre a largement érodé le consensus entre partis politiques lors des débats du *Bundestag* consacrés au renflouement des caisses grecques le 21 mai dernier, lorsque les partis d'opposition refusèrent pour la première fois en plusieurs décennies d'apporter leur soutien à la position du gouvernement.

Les contraintes externes

Les élargissements successifs ont radicalement modifié la géopolitique de l'Union européenne : tandis que le centre se contracte, la périphérie suit un mouvement d'expansion. Dans ces circonstances, le noyau franco-allemand, le choix par défaut de l'Allemagne, a perdu de sa force motrice. Cette évolution avait déjà été anticipée sous la période Kohl et explique peut-être en partie le discours d'irréversibilité associée en particulier, et de manière quelque peu ironique avec le recul, à l'UEM. Certains espéraient en effet que la logique centralisatrice au cœur du projet pourrait être fermement verrouillée dans le système communautaire avant l'élargissement. Lors du deuxième gouvernement de coalition vert-rouge, l'isolement consécutif au conflit irakien s'est traduit par une très forte dépendance à l'égard de la relation franco-allemande, et l'incapacité croissante de l'axe franco-allemand d'influencer positivement l'UE est devenue patente, même si elle constitue encore et toujours une puissante 'arrière-garde' – davantage un frein qu'un moteur comme en attestent l'incapacité de la France et de l'Allemagne de satisfaire les critères du Pacte de stabilité et de croissance ou encore à la réforme de la PAC.

La complexité et la taille de l'UE élargie réduisent considérablement les possibilités de faire du modèle du noyau restreint un moteur de l'UE. L'élargissement à 27 membres institutionnalise une certaine logique de diversité, et l'on assiste à une cristallisation du problème des préférences. Dans une récente étude, Simon Hix identifie différentes coalitions au Conseil de ministres et constate que la

coalition franco-allemande ne joue un rôle pivot que dans 25 % des cas⁶. De plus, aux prises avec une 'réduction des ressources' et une opinion publique hostile, l'Allemagne ne souhaite pas et n'est pas en mesure d'effectuer des paiements de transferts aussi importants que ceux qui ont facilité l'acceptation de l'agenda Kohl-Mitterrand. L'avenir passe plutôt par l'intégration différenciée⁷.

Le triangle de fer

L'émergence d'une démocratie stable dans l'Allemagne d'après-guerre devait en premier lieu pouvoir se baser sur une économie stable et prospère. Les principes clés qui ont présidé à la fondation de cette économie prospère trouvent leur origine dans les échecs traumatisant d'anciennes politiques, notamment la Grande inflation de 1923 et le destructeur et autodestructeur régime nazi⁸. Les trois grands principes formaient un triangle de fer qui se consolidait en circuit autonome. Le premier principe était celui du rejet de l'autarcie, associé à une approche stratégique basée sur l'hyper-exportation, ce qui fera dire à Wolfgang Hager que l'Allemagne est un 'commerçant hors du commun'.

«L'Allemagne n'est pas un pays comme les autres»...

Il n'y a pas de meilleur indice de l'extraordinaire capacité commerciale de l'Allemagne que son excédent commercial permanent⁹.

Le deuxième principe, inspiré du traumatisme de 1923, était basé sur un engagement sans réserve en faveur d'une monnaie forte et saine, avec la *Bundesbank* pour gardienne indépendante. Le troisième principe, d'ordre plus général, s'incarnait dans la vocation européenne de l'Allemagne. Dans ce cadre, l'intégration européenne semblait inscrite dans l'ADN de la classe dirigeante allemande. L'Europe apportait à ce commerçant hors du commun qu'était l'Allemagne les

6 S. Hix, *The Political System of the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2nd éd., 2005.

7 K. Dyson et A. Sepos, *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010.

8 M.G. Schmidt, « Learning from Catastrophes: West Germany's Public Policy », *The Comparative History of Public Policy*, F.G. Castles, Cambridge, Polity, 1989.

9 W. Hager, « Germany as an extraordinary trader », *West Germany : A European and Global Power*, dir. par W. Kohl et G. Basevi, Lexington MA, Lexington Books, 1980, pp. 3-43, pp. 3-5.

marchés d'exportation vitaux dont il avait besoin. Par ailleurs, le multilatéralisme réfléchi de l'Allemagne et sa contribution budgétaire ont rendu cela plus acceptable par les autres États membres.

La crise de l'euro, point de basculement ?

Du point de vue allemand, la mise en place de la zone euro reflétait parfaitement bien les premier et troisième principes évoqués ci-dessus. Et si le principe d'une monnaie solide semblait moins évident, l'Allemagne s'est sentie rassurée par la manière dont la BCE a répondu à ses hypothèses et par l'introduction du Pacte de stabilité et de croissance. Dès le milieu des années 2000, l'attention (positive) se tourne vers les excédents croissants de l'Allemagne, plutôt que sur le déficit sans limite du Sud de l'Europe, où l'on se focalise pour l'essentiel sur l'exploitation de crédits bon marché et non sur le renforcement de la compétitivité des économies. Ce choix fragilisera dangereusement les pays concernés après le début de la récession en 2008. Au début 2010, il deviendra ainsi manifeste que sans aide extérieure, la Grèce risquait de se retrouver en défaut de paiement.

La crise a mis au jour d'importantes faiblesses sur le plan de la forme et du fond de la politique allemande¹⁰. Lors du premier Sommet, tenu à Bruxelles le 25 mars 2010, l'Allemagne est parvenue à rallier le soutien de la France et à mener une stratégie basée sur ses propres intérêts, évitant un renflouement. Toutefois, la situation s'est rapidement détériorée, et le Sommet du 7 mai a clairement montré que l'Allemagne n'était pas en mesure de poursuivre une telle stratégie de défense des intérêts nationaux sans l'appui de la France. Contrairement à ce qui prévalait par le passé – lorsque l'Allemagne excellait dans l'art de la stratégie –, l'actuel gouvernement semble avoir perdu la main en matière de tactique et de stratégie et avoir adopté une position de négociation réactive qui ne lui sied pas¹¹. Sur le plan intérieur, la Chancelière Merkel a aggravé son manque de vision en ne répondant pas à la campagne menée par le *Bild Zeitung*. L'accord sur le renflouement qui sera vraisemblablement suivi d'un rééchelonnement de la dette dans

10 Voir l'étude de cas sur la crise de l'euro dans S. Bulmer et W.E. Paterson, « Germany and the European Union : From 'Tamed Power' to 'Normalized Power' », *International Affairs*, à venir

11 Pour la distinction entre l'excellence allemande en matière de stratégie européenne et l'excellence britannique en matière de tactique, voir S. Bulmer, C. Jeffery et W.E. Paterson, « Germany's European Diplomacy: Shaping the Regional Milieu », Manchester, MUP, 2000.

d'autres États membres pourrait avoir un impact fort sur le principe de la devise forte. Enfin, la politique européenne allemande se basait sur un consensus entre élites, et l'éclatement de ce consensus lors du débat du 21 mai pourrait avoir de graves répercussions dans la mesure où il pourrait favoriser encore un peu plus l'émergence d'une politique moins propice à l'intégration européenne et consolider le sentiment négatif observé dans l'opinion publique.

Conclusion

« Nos amis européens doivent accepter le fait que l'Allemagne agira désormais à Bruxelles comme tous les autres pays »¹²

De Maizière

Avec la crise de l'euro, le nombre d'observateurs ont été tentés de comparer la Chancelière Merkel à une Margareth Thatcher moderne, estimant que l'Allemagne suivait une trajectoire plus proche de la politique européenne britannique. L'Allemagne a traversé une période de nationalisation de la politique européenne, et cette politique a parfois suivi l'opinion publique au lieu de lui servir de guide¹³. Le chemin suivi par l'Allemagne s'est apparenté à un *Alleingang* et certains différends avec la France ont été perceptibles sur des enjeux clés. Rien de plus qu'une attitude très britannique, en fin de compte.

Quels qu'aient pu être les mérites de la politique européenne britannique pour le Royaume-Uni, ce modèle n'est guère prometteur pour l'Allemagne ou pour l'UE. Berlin a énormément bénéficié de la politique commerciale de l'UE et a un intérêt existentiel à préserver les cadres fondamentaux de l'Union, notamment la zone euro, dont l'Allemagne continue à tirer grand profit. Sa capacité à former des coalitions à l'échelon européen a souvent eu un effet multiplicateur¹⁴. Rien ne permet d'affirmer qu'un État obéissant à une semi-souveraineté interne et marqué par un pluralisme institutionnel (où de nombreux acteurs disposent d'un droit de veto)

12 Cité par J. Chaffin, « Why a fearful Germany is refusing to rush to the rescue », *Financial Times*, 25 mai 2010, p. 10

13 S. Harnisch, « The Politics of Domestication: A New Paradigm in German Foreign Policy », *German Politics*, 2009, vol. 18, n° 4, pp. 455-469.

14 H.W. Maull, « Germany and the Art of Coalition Building », *Journal of European Integration*, 2008, vol. 30, pp. 131-152.

sera en mesure de définir et de poursuivre une stratégie claire de défense des intérêts nationaux comme le fait la France ou le Royaume-Uni. Cela nécessiterait une réforme fondamentale du système décisionnel complexe actuellement en vigueur, ce qui semble particulièrement peu évident en raison de l'imbrication de ce système dans un schéma d'autorité réparti entre ministres et en raison du modèle désormais bien en place qui veut que chaque partenaire de coalition détienne l'un des 'points de coordination'¹⁵. La théorie des rôles laisse également penser qu'il est difficile de changer de rôle, comme le montre l'échec de Tony Blair lorsqu'il a cherché à remodeler l'attitude britannique à l'égard de l'UE¹⁶. D'une manière plus générale, la taille et la position centrale de l'Allemagne en font un État membre 'plus égal' que les autres, et une politique nationale uniquement motivée par des intérêts nationaux ne peut qu'être préjudiciable à l'Union européenne¹⁷.

L'Allemagne doit désormais se montrer moins réactive et élaborer une nouvelle stratégie européenne. Après avoir joué un rôle prépondérant dans le sauvetage du Traité de Lisbonne, il est décevant de constater que la Chancelière Merkel semble à court d'idées quant à la manière de se servir de ce nouveau mécanisme. Il est urgent de se pencher sur les possibilités qu'offrent ces nouvelles relations institutionnelles. La coordination avec la France demeure essentielle, bien que cette relation devrait être moins exclusive si l'on souhaite renforcer l'Union et non avoir une alliance défensive. Il est nécessaire de répondre aux préoccupations de l'opinion publique et de mettre en exergue les avantages de l'appartenance à l'UE et à la zone euro, ce que la Chancelière Merkel n'a fait qu'une fois les élections en Rhénanie du Nord-Westphalie passées. Parallèlement, il est essentiel de développer une vision, moins axée sur le siècle dernier et sur le discours kohlien de la guerre et la paix qui évite les sonorités nationalistes, et davantage orientée sur le rôle politique et économique de l'UE dans un nouvel ordre mondial où l'Europe doit faire face à des puissances émergentes. Cela pourrait par exemple signifier que la France et le Royaume-Uni endosseraient la charge de la défense. En tout état de cause, une coopération étroite demeure une nécessité vitale pour l'Allemagne et ses partenaires européens.

¹⁵ Bulmer et Paterson, à venir.

¹⁶ W.E. Paterson, « Strategy and Politics in the Blair Era », *Strategie in der Politikwissenschaft : Konturen eines neuen Forschungsfelds*, dir. par J. Raschke et R. Tils, Wiesbaden, VS Verlag, 2010, pp. 301-322.

¹⁷ Ce point est développé dans J. Fischer, « Mrs Europa ist jetzt Frau Germania », *Sueddeutsche Zeitung*, 29 mars 2010.

Liste des Etudes et Recherches déjà parues

L'Europe de Karlsruhe - Katrin Auel et Julio Baquero Cruz (juillet 2010).

Intégration régionale en Méditerranée : sortir de l'impasse ? Timo Behr (mai 2010).

Vers une Communauté Européenne de l'Energie : une proposition politique - Sami Andoura, Leigh Hancher et Mar Van der Woude (avril-septembre 2010).

Partenariat Euro-Américain : une nouvelle approche - Groupe de réflexion de haut niveau, Nicole Gnesotto (rapporteur). Sous la coordination de Sami Andoura et Gaëtane Ricard-Nihoul (mars 2010).

Une Union sans cesse moins carbonée ? Vers une meilleure fiscalité européenne contre le changement climatique - Eloi Laurent et Jacques Le Cacheux (novembre 2009).

Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact ? - Yves Bertoncini (juillet 2009).

Styles, stratégies et potentiel d'influence de la politique européenne de la France : retour sur une présidence remarquable - Martin Koopmann et Joachim Schild (juin 2009).

Des 'partis politiques au niveau européen' ? Etat des lieux à la veille des élections européennes de juin 2009 - Francisco Roa Bastos (mai 2009).

La démocratie au sein de l'UE et le rôle du Parlement européen - Centro Studi sul Federalismo, Institut für Europäische Politik, Istituto Affari Internazionali, Notre Europe et The Federal Trust [Version française] (mai 2009).

La Ruée vers la Roumanie des entrepreneurs italiens - Lynda Dematteo (avril 2009).

La santé : un enjeu vital pour l'Europe - Sébastien Guigner (décembre 2008).

La réforme de la PAC au-delà de 2013 : une vision à plus long terme - Jean-Christophe Bureau et Louis-Pascal Mahé (décembre 2008).

La présidence Tchèque du Conseil de l'UE : contexte et priorités - Petr Drulák (décembre 2008).

Les expérimentations sociales en Europe : vers une palette plus complète et efficace de l'action communautaire en faveur de l'innovation sociale - Marjorie Jouen (novembre 2008).

UE-ASEAN : il faut être deux pour danser - David Camroux (juin 2008).

L'économie politique de l'intégration régionale en Afrique australe - Mills Soko (décembre 2007).

Un élève prudent : une vue de l'intérieur de la présidence slovène du Conseil de l'UE - Manja Klemenčič (décembre 2007).

Une Europe ouverte dans un monde multipolaire : l'expérience portugaise - Alvaro de Vasconcelos (octobre 2007).

Power to the People - Promoting Investment in Community-Owned and Micro-Scale Distributed Electricity Generation at the EU Level - Sheldon Welton (juin 2007).

Le vin et l'Europe : métamorphoses d'une terre d'élection - Aziliz Gouez, Boris Petric (avril 2007).

Intégration en Asie : le cas de l'industrie automobile - Heribert Dieter (juin 2007).

Financer l'Europe avec une véritable ressource propre : le point sur l'impôt européen - Jacques Le Cacheux (mai 2007).

L'Allemagne et l'Europe : nouvelle donne ou déjà vu ? Ulrike Guérot (décembre 2006)

L'Union fait la force : l'intégration régionale et commerciale en Amérique du Sud - Alvaro Artigas (décembre 2006).

L'impact des médias télévisés dans la campagne référendaire française de 2005 - Jacques Gerstlé (novembre 2006).

Plan B : comment sauver la Constitution européenne - Andrew Duff (octobre 2006).

Une présidence de transition ? Une vision nationale de la seconde présidence finlandaise de l'Union européenne, juillet-décembre 2006 - Teija Tiilikainen (juin 2006).

Quelle Europe en 2020 ? Contributions libres de douze intellectuels des nouveaux Etats-membres - Gaëtane Ricard-Nihoul, Paul Damm et Morgan Larhant (mai 2006).

Le système européen d'échange de quotas d'émission de CO2 - Coordonnée par Stephen Boucher en partenariat avec l'Université de Columbia (mai 2006).

La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union - Aziliz Gouez, Marjorie Jouen et Nadège Chambon (janvier 2006).

Rapport sur l'intégration en Asie de l'Est : occasions présentées par une coopération économique avancée et obstacles prévisibles - Coordonnée par Heribert Dieter, avec les contributions de Jean-Christophe Defraigne, Richard Higgott et Pascal Lamy (janvier 2006).

Un médiateur honnête : la présidence autrichienne de l'Union - Sonja Puntischer-Riekmann, Isabella Eiselt et Monika Mokre (décembre 2005).

Constitution européenne et délibération : l'exemple des Focus Groups délibératifs à la veille du référendum du 29 mai 2005 - Henri Monceau (novembre 2005).

Le «non» Français du 29 mai 2005 : comprendre agir - Gaëtane Ricard-Nihoul (octobre 2005).

Pour un nouveau contrat social européen - Marjorie Jouen et Catherine Palpant (septembre 2005).

La présidence britannique de l'Union européenne placée sous le signe de l'efficacité - Anand Menon et Paul Riseborough (juin 2005).

Le budget européen : le poison du juste retour - Jacques Le Cacheux (juin 2005).

Vers un espace public européen ? les élections européennes de juin 2004 - Céline Belot et Brunon Cautrès (juin 2005).

Pourquoi ils ont voulu l'Europe - Jean-Louis Arnaud (mai 2005).

La ratification et la révision du Traité établissant une Constitution pour l'Europe - Henri Oberdorff (avril 2005).

Le Luxembourg aux commandes : détermination, expérience et abnégation - Mario Hirsch (décembre 2004).

Moteur malgré tout : les relations franco-allemandes et l'Union européenne élargie - Martin Koopman (novembre 2004).

L'Europe et ses think tanks : un potentiel inaccompli - Stephen Boucher, Diego Cattaneo, Juliette Ebelé, Benjamin Hobbs, Charlotte Laigle, Michele Poletto, Radoslaw Wegrzyn (octobre 2004).

La présidence néerlandaise de l'Union européenne en 2004 - Mendeltje Van Keulen et Monica Sie Dhian Ho (juin 2004).

Le regard des autres : le couple franco-allemand vu par ses partenaires - Matt Browne, Carlos Closa, Søren Dosenrode, Franciszek Draus, Philippe de Schoutheete, Jeremy Shapiro (avril 2004).

L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent ? - Franciszek Draus (février 2004).

Le Royaume-Uni et le traité constitutionnel européen : le pilotage par l'arrière - Anand Menon (janvier 2004).

L'Irlande et l'Europe : continuité et changement, la présidence 2004 - Brigid Laffan (décembre 2003).

L'attitude des Etats-Unis envers l'Europe : un changement de paradigme ? - Timo Behr (novembre 2003).

Dynamiser l'esprit de coopération euro-méditerranéenne - Bénédicte Suzan (octobre 2003).

L'Italie, l'Union européenne et la présidence 2003 - Roberto Di Quirico (juillet 2003).

Les attitudes des européens et les relations transatlantiques entre 2000 et 2003 : une vision analytique - Anand Menon et Jonathan Lipkin (mai 2003).

Grands et petits Etats dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre - Kalypso Nicolaïdis et Paul Margette (mai 2003).

L'investissement direct vers les nouveaux Etats adhérents d'Europe centrale et orientale : ce que l'élargissement pourrait changer - Bérénice Picciotto (mai 2003).

La nouvelle architecture de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ? - Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild (avril 2003).

Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie - Eric Philippart (mars 2003).

La Grèce, l'Union européenne et la présidence 2003 - George Pagoulatos (décembre 2002).

La question du gouvernement européen - Jean-Louis Quermonne (décembre 2002).

Le Conseil européen - Philippe de Schoutheete et Helen Wallace (septembre 2002).

Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence - Søren Døsenrode (juin 2002)

Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001) - Michal Illner (juin 2002).

Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002 - Carlos Closa (décembre 2001).

La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ? - Florence Deloche-Gaudez (décembre 2001).

L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit - Dusan Sidjanski (juillet 2001).

La présidence belge 2001 - Lieven de Winter et Huri Türsan (juin 2001).

Le débat suédois sur l'Europe - Olof Petersson (décembre 2000).

Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale - Franciszek Draus (novembre 2000)

Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française - Jean-Louis Arnaud (juillet 2000).

Portugal 2000 : la voie européenne - Alvaro de Vasconcelos (janvier 2000).

Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne - Esa Stenberg (août 1999).

Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability - Axel Krause (avril 1999).

Réussir l'Union Economique et Monétaire - Partenariat Notre Europe - Centro Europa Ricerche (mars 1999).

Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni - Stephen George (octobre 1998).

Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain - Centre for European Reform, Lionel Barber (avril 1998).

L'Europe sociale. Historique et état des lieux - Jean-Louis. Arnaud (juillet 1997).

Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ? - Françoise de la Serre et Helen Wallace (septembre 97).

Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération - Pierre-Alain Muet (avril 1997).

Toutes nos publications sont disponibles sur notre site Internet : www.notre-europe.eu

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macif et du Grand Duché du Luxembourg.

dépôt légal

© Notre Europe, octobre 2010