



SciencesPo.

CERI
CNRS

**SURMONTER LA SOLITUDE :
L'ALLEMAGNE CHERCHE UN NOUVEAU PARTENAIRE
POUR UNE NOUVELLE EUROPE**

Martin Koopmann*

En juin 2012 et en moins de neuf mois, l'Allemagne aura assisté à des élections parlementaires chez ses deux plus importants voisins : la France et la Pologne. Si les élections des députés à l'Assemblée nationale en France ne seront que le prolongement de l'élection présidentielle, en revanche, les élections du Sejm à Varsovie revêtaient une importance primordiale pour l'Allemagne. En octobre 2011, c'était la reconduction d'une politique européenne constructive, tournée vers Berlin, qui était en jeu en Pologne. Pour l'Allemagne il était décisif, d'une part, de disposer d'un partenaire fort pour approfondir la réconciliation germano-polonaise, et, d'autre part, de s'assurer de l'ancrage durable de Varsovie dans l'Europe intégrée et communautaire. En 2007, la fin de l'ère des frères Kaczyński avait en effet permis à l'Allemagne d'élargir sa politique européenne, traditionnellement et étroitement liée à celle de la France, d'un volet polonais renforcé.

RETOUR SUR 2007-2012 : DIVERGENCES DE FOND ET COOPERATION PRAGMATIQUE

Ce tournant politique pro-européen en Pologne s'opéra au moment où le nouveau président français Nicolas Sarkozy venait d'entamer son quinquennat après avoir placé sa campagne électorale sous le signe de « la rupture ». Une rhétorique qui, loin de ne s'appliquer qu'à son projet de politique intérieure, caractérisait également ses propositions en matière de politique européenne, dès lors qu'il remettait en question le bien-fondé des relations franco-allemandes comme levier prioritaire d'une politique européenne française moderne. Assurément, il n'était pas le premier chef d'État ou de gouvernement, tant français qu'allemand, à envisager des alternatives à cette relation au début de son mandat. À la même période, la chancelière Angela Merkel, alors en fonction depuis deux ans, ne passait pas non plus pour une fervente défenseuse de ce bilatéralisme quelque peu poussiéreux et sujet à caution dans l'Union à vingt-sept. A l'époque, les attentes allemandes vis-à-vis du nouveau président étaient mitigées. Certes, il apparaissait comme celui des deux candidats le plus à même de réaliser de réelles réformes en France, qu'il s'agisse de la modernisation de l'État, de la réduction de l'endettement public ou de la lutte contre le chômage, notamment des jeunes. Pour autant, son ancrage politique délibérément très à droite, dans une logique de combat de l'extrême droite qui se traduisit par une politique de l'identité nationale et par un retour sur des décisions prises par ses prédécesseurs en matière de politique d'intégration, soulevait des critiques en Allemagne, même au sein des médias conservateurs. Par ailleurs, une grande incertitude régnait chez les observateurs politiques face à ce nouveau président difficile à cerner, a priori sans stratégie politique de long terme ni repères fiables apparents.

Dans une perspective allemande, lorsque l'on passe en revue les cinq années de la présidence de Nicolas Sarkozy, on constate que les attentes, teintées de réticence, de 2007 se sont plus ou moins confirmées. On reconnaît au président le mérite d'avoir réalisé certaines réformes, comme celles des retraites ou de l'enseignement supérieur, mais la vraie rupture n'a pas eu lieu. Les résultats économiques, avant tout l'évolution du chômage, mais

aussi le niveau extrêmement élevé des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires témoignent soit d'un échec de la stratégie sarkozienne, soit de l'extrême résistance du système politique et social aux réformes de fond touchant à des acquis traditionnels. Quant aux relations franco-allemandes, elles ont trouvé sous la gouvernance Sarkozy-Merkel un nouveau langage sobre et marqué de pragmatisme. La confrontation bilatérale autour du projet d'une Union méditerranéenne a laissé des séquelles : le saut qualitatif du franco-allemand vers une coopération stratégique permettant d'impulser un débat ouvert à des tiers sur les visions et objectifs européens à long terme n'a également pas eu lieu. Pour autant et à court terme, un nouveau pragmatisme a été acquis dans la coopération entre la France et l'Allemagne, permettant à Paris de discuter l'introduction d'un plafonnement de la dette publique dans la Constitution française et à l'Allemagne d'ouvrir le débat sur une « gouvernance économique » en Europe, autrefois taboue.

Mais en ce printemps 2012, la vision que porte l'Allemagne sur la France n'est pas seulement marquée par les développements politiques de ces dernières années en France ou par l'évolution des relations franco-allemandes sous « Merkozy ». La perception du voisin occidental et les attentes allemandes à l'égard du nouveau président français dépendent plus largement de l'état critique de la construction européenne, des nouvelles attentes auxquelles l'Allemagne doit faire face vis-à-vis de ses autres partenaires¹ et, enfin, de la situation économique et politique dans le pays même. Depuis le début de la crise financière en 2008, transformée en crise économique et monétaire, Berlin s'est trouvé dans une situation où le risque d'isolement au sein de l'Union européenne est apparu progressivement et de plus en plus nettement. Réticent à fonder les plans de sauvetage de la Grèce uniquement sur des prêts publics, Berlin fut de plus en plus confronté à des critiques assimilant la politique allemande à une politique européenne peu solidaire et en rupture avec la tradition du pays comme moteur de l'intégration européenne. Il en résulta des

¹ Voir le discours du ministre polonais des Affaires étrangères, Radosław Sikorski, le 28 novembre 2011 à la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik à Berlin, <http://www.berlin.polemb.net/?document=117&PHPSESSID=69d88bae52fb4a7fc7f44e18d0ab7bb7>, ainsi que son article « Ich fürchte die deutsche Untätigkeit », in : DIE ZEIT, n° 49, 1^{er} décembre 2012.

divergences de fond entre la France et l'Allemagne au début de la crise, puis un rapprochement difficile qui persiste à donner l'impression de manquer de solidité et de pérennité.

Dans cette situation politique délicate vis-à-vis de ses partenaires européens, l'Allemagne reste néanmoins un pays dont la plupart des responsables gouvernementaux sont convaincus que l'avenir de l'Europe réside dans la poursuite de l'intégration – tout en insistant sur l'importance du principe de subsidiarité dans le choix de l'attribution des compétences. C'est sur cette question fondamentale, des rôles respectifs de la gouvernance intergouvernementale et de la gouvernance communautaire en Europe, que les discours divergent entre l'Allemagne et la France, les candidats à la présidentielle ne cachant pas leur nette préférence pour l'approche intergouvernementale à l'avenir.² Il est vrai que l'Allemagne, grâce aux réformes de son système de protection sociale et de son marché du travail réalisées au cours de la dernière décennie (« Agenda 2010 ») et grâce à une structure économique et industrielle solide, fait plutôt bien face à la crise actuelle. Pour autant, le pays reste tout à fait conscient que sa prospérité dépend largement de l'évolution économique de toute la zone euro et du marché commun. Par conséquent, l'Allemagne a tout intérêt à ne pas rester seule dans l'Union européenne en état de crise : il lui faut un partenaire français économiquement fort et politiquement prêt à débattre de l'avenir européen.

COMMENT REFORMER LA FRANCE POUR CONSOLIDER L'EUROPE ?

C'est à travers ces prismes que l'Allemagne voit évoluer la campagne électorale en France, qui – comme les campagnes précédentes – retient beaucoup l'attention outre-Rhin. Le contexte général décrit plus haut se cristallise dans deux questions-clés qui préoccupent le plus les Allemands : la France mènera-t-elle les réformes nécessaires pour retrouver la voie

² Voir le discours du président Nicolas Sarkozy à Toulon le 1^{er} décembre 2011 ; le discours de la chancelière Angela Merkel le 3 avril 2012 à l'université Charles de Prague ; le débat des ministres des finances français et allemand, François Baroin et Wolfgang Schäuble, mené le 13 mars 2012 à Paris à l'invitation de l'Institut Montaigne et de la Fondation Genshagen.

de la croissance et contribuer ainsi à la consolidation de la monnaie unique et du marché commun ? Quelle vision la France a-t-elle de l'avenir politique de l'Union européenne ?

Jamais la campagne d'un président sortant n'a été aussi marquée par la comparaison de la France avec l'Allemagne. Les louanges répétées de Sarkozy à l'égard du « modèle allemand » viennent nourrir une conviction majoritaire en Allemagne: ce n'est qu'avec lui que la France aura des chances réalistes de renforcer sa compétitivité économique et industrielle tout en remplissant les critères strictes de la zone euro. Le soutien dont Sarkozy bénéficie au sein des chrétiens-démocrates de la CDU est très net. En revanche, moins net est l'appui que les sociaux-démocrates allemands offrent au candidat socialiste. Les deux personnalités les plus connues, candidats potentiels du SPD pour les élections du Bundestag en 2013, Peer Steinbrück et Frank-Walter Steinmeier, sont loin de soutenir ouvertement François Hollande. Ceux du SPD qui ont fait adopter la retraite à 67 ans en Allemagne et qui soutiennent le pacte budgétaire européen – pour ne citer que deux exemples – ne voient pas dans le candidat socialiste un allié naturel. Certes, la gauche du SPD et surtout le parti Die Linke, soutenus par les syndicats, restent tentés par une remise en question de la politique des dernières années. Mais même à ce niveau, le débat que l'Allemagne mène dans le contexte de la crise, avec en toile de fond ses propres résultats économiques positifs et solides, est différent de celui mené en France. Aussi, nombreux sont ceux en Allemagne qui appréhendent que même le plus petit dénominateur commun entre les deux pays soit difficile à faire émerger sous une présidence de François Hollande.³

Au-delà des réformes à mener respectivement au niveau national, incontournables pour endiguer durablement la crise au niveau européen, il est nécessaire d'ouvrir le débat sur la configuration que nous voulons donner à l'Union suite à la crise. Les crises européennes ont toujours été à l'origine d'une éphémère prise de conscience des Européens : le dernier exemple en date remonte à la crise des sommets de Berlin et de Nice en 1999/2000 – causée par la France et l'Allemagne – qui a fait émerger un débat franco-allemand sur la

³ Voir les articles « Ungeliebter Bruder », in : Der Spiegel, n° 8/2012, et « Gefahr für Europa », in : DIE ZEIT, n° 6, 2 février 2012.

finalité de la construction européenne. Un moment très court, qui prit fin avec l'achèvement des travaux de la Convention européenne. En Allemagne, on constate aujourd'hui – avec un certain étonnement – qu'une vive discussion a lieu sur la nature de notre coopération, de nos liens entre Européens et de leur avenir. Autrement dit, un débat est en cours qui dépasse déjà depuis des mois les interrogations des économistes et experts financiers et qui porte sur les conséquences politiques de la crise à long terme,⁴ débat absent de la campagne électorale en France – comme l'Europe est toujours absente lors des campagnes électorales nationales. Toutefois, il y a sept ans, pratiquement toute la France participait à un débat sur le traité constitutionnel, avec le résultat que l'on connaît. Derrière le rejet du traité c'est aussi une profonde soif d'informations et d'échanges sur la finalité de la construction européenne qui est apparue. Aujourd'hui, sous l'énorme pression de la crise, ne faudrait-il pas attendre des candidats qu'ils expriment leur vision concrète de l'avenir de l'Europe ?

Dans les discours officiels des candidats, l'Europe est donc pratiquement absente – à part les remises en question de l'accord de Schengen par le président actuel et du pacte budgétaire européen par son challenger. Mais il est clair que l'Allemagne elle-même n'est plus cet élève modèle de l'intégration à la Monnet et Schuman. Certes, ses Européens convaincus sont toujours en place, comme le ministre des Finances Wolfgang Schäuble (CDU) ou son prédécesseur Peer Steinbrück (SPD). Mais l'Allemagne bouge, elle a accepté de discuter d'un gouvernement économique et n'est pas immunisée contre les réflexes nationaux – comme elle l'a montré dernièrement en matière de politique énergétique. Ce qui manque cruellement, c'est le débat franco-allemand sur ces questions. On entend les voix françaises réclamant un retour à l'intergouvernemental en Europe, et on pourrait répliquer : ce qui fait la force de la construction européenne depuis ses débuts, c'est la combinaison des atouts du marché commun pour les citoyens et les entreprises, et de la solidarité obligatoire – économique et politique – entre les Etats membres. Les deux sont indissociablement liés. Mais, là encore, on élude la question.

⁴ Voir p.ex. Klaus Hänsch, „Europas Sinn und Wert“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27 février 2012; Thomas E. Schmidt, „Was hält uns zusammen?“, in: DIE ZEIT, n° 9, 23 février 2012.

Pour tous les acteurs politiques allemands, l'élection présidentielle en France revêt une importance primordiale, puisque, ni la CDU de la chancelière Merkel, ni son ministre des Affaires étrangères Westerwelle ou les représentants de l'opposition comme Gabriel, Steinbrück ou Steinmeier (SPD) doutent de l'importance de l'impact français sur la politique européenne de l'Allemagne. Tandis qu'en 2007, le candidat Nicolas Sarkozy « flirtait » avec l'idée d'une alternative au couple franco-allemand, l'Allemagne de 2012 est réellement confrontée aux attentes de son voisin polonais qui demande de Berlin un engagement fort et sans ambiguïté pour une intégration européenne approfondie.⁵ Évitions tout malentendu : jamais les relations germano-polonaises ne pourront se substituer aux relations franco-allemandes des dernières décennies. Mais s'il y a une conviction qui est partagée par l'énorme majorité des acteurs politiques allemands, c'est que l'Europe a irrémédiablement changé de visage depuis 1989/1990. De bonnes relations entre Paris et Berlin restent la condition *sine qua non* pour la résolution de crises européennes à court terme. Mais pour le façonnement de la construction européenne à long terme, il faut des acteurs des deux côtés du Rhin qui soient prêts à s'ouvrir à un dialogue constant et stratégique avec des partenaires tiers – sans pour autant abandonner les atouts de la longue expérience franco-allemande de coopération bilatérale en Europe. C'est peut-être l'attente la plus générale mais aussi la plus ambitieuse que l'on puisse formuler vis-à-vis du nouveau président et de son équipe en matière de politique européenne.

***Martin Koopmann est directeur exécutif de la Fondation Genshagen**

⁵ Voir le discours du ministre polonais des Affaires étrangères, Radosław Sikorski, à Berlin, op.cit.