

Allemagne/Union européenne : l'héritage ambigu d'Angela Merkel

Paul Maurice

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2021/3 Automne** , PAGES 109 À 119
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037303103

DOI 10.3917/pe.213.0109

Date de mise en ligne : 10/09/2021

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2021-3-page-109?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Allemagne/Union européenne : l'héritage ambigu d'Angela Merkel

Par **Paul Maurice**

Paul Maurice est chercheur au Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) à l'Institut français des relations internationales.

Angela Merkel achève son quatrième mandat à la tête de l'Allemagne. Si elle a fait de nombreuses déclarations prouvant son attachement au projet européen, son bilan en la matière paraît néanmoins contrasté. Au moment de la crise du Covid-19, elle a contribué à maintenir la cohésion de l'Union européenne (UE) et a accepté le principe d'une dette commune. Mais il lui a manqué une grande vision et des leviers d'action qui auraient permis de faire de l'UE un acteur plus fort sur la scène internationale.

politique étrangère

La déclaration d'Angela Merkel du 28 mai 2017 : « Nous, Européens, devons vraiment prendre notre destin en main » est devenue un lieu commun¹. Prononcée à l'issue du G7 de Taormine, elle a été largement interprétée comme un constat pragmatique de la chancelière allemande : après le Brexit et l'élection de Donald Trump, l'Allemagne ne pouvait plus pleinement compter sur ses alliés traditionnels et allait davantage s'investir dans l'approfondissement du projet européen. Une déclaration qui laissait également penser que la chancelière attachait une importance particulière aux bonnes relations avec la France, juste après l'élection du président Macron.

À l'issue du quatrième mandat de la chancelière, force est de constater que ces intentions sont dans l'ensemble demeurées un vœu pieux, pour les Allemands et pour les Européens. Face au manque d'engagement allemand, il a fallu que les partenaires, notamment français, fassent pression

1. « Merkel nach G7-Gipfel: USA kein verlässlicher Partner mehr », *Deutsche Welle*, 28 mai 2017.

pour que Berlin accepte de s'engager sur les dossiers européens et nombre de projets sont restés inaboutis, comme l'Europe de la Défense ou des banques. « Le rendez-vous manqué du discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie et démocratique, prononcé à la Sorbonne en septembre 2017, auquel l'Allemagne n'était pas en mesure de répondre² », a illustré un certain essoufflement des relations franco-allemandes et de leurs initiatives en faveur de l'Union européenne (UE) depuis le milieu des années 2000.

La chancelière allemande ne s'est jamais vraiment risquée ces dernières années à définir sa vision de l'Europe. Le gouvernement allemand, dans son tandem avec la France, s'est apparemment enfermé, en ce domaine, dans un rôle relativement passif. Au début des années 2000, l'Allemagne était un moteur de propositions pour constituer une avant-garde européenne, pour davantage de démocratie sur le Vieux Continent, pour l'achèvement de l'union monétaire, pour faire de l'UE une puissance au niveau international – et elle était d'ailleurs en cela accusée ici ou là de vouloir mettre en place une Europe à plusieurs vitesses³. C'est aujourd'hui la France, dont l'actuel président avait fait de l'Europe un sujet phare de sa campagne en 2017, qui joue le rôle de force de proposition en Europe – même si elle est parfois accusée de le faire dans son propre intérêt. Mais ceci ne suffit pas à rendre justice au rôle de Berlin dans les récentes évolutions de l'UE. Angela Merkel a abordé les crises européennes de son dernier mandat sans grande vision à la manière du président Macron, mais de façon pragmatique et aguerrie. Alors qu'on la considère souvent comme une « Européenne de raison », Angela Merkel a réalisé des pas importants au profit de l'UE, comme lors de l'adoption du plan de relance européen.

Paradoxes et atermoiements allemands interrogent l'héritage d'Angela Merkel. Si la crise du coronavirus a permis de réactiver le moteur franco-allemand, et si la présidence allemande du Conseil de l'UE a montré la détermination de Berlin à embrasser les dossiers phares ainsi qu'à assumer un leadership européen, la volonté proclamée de « rendre l'Europe plus forte » s'est avérée mission impossible et révélatrice des ambiguïtés européennes de la chancelière allemande.

2. X. Pacreau, H. Stark, « Le Traité sur la coopération et l'intégration franco-allemande d'Aix-la-Chapelle », in J. Fernandez et J.-V. Holeindre (dir.), *Annuaire français de Relations Internationales 2020*, vol. XXI, Université Paris-2 Panthéon-Assas, Centre Thucydide, 2020, p. 352.

3. A. Merkel, « Die Rolle der Europäischen Union auf der internationalen Bühne. Europapolitische Grundsatzrede von Bundeskanzlerin Frau Dr Angela Merkel », *DGAP bericht*, Berlin, Alfred von Oppenheim-Zentrum, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 8 novembre 2006, disponible sur : dgap.org.

Paris-Berlin, de la divergence à la convergence

L'entente entre Paris et Berlin, les deux plus grandes puissances économiques et démographiques en Europe, est aujourd'hui encore plus que nécessaire pour de nouvelles initiatives européennes⁴. Les relations franco-allemandes se sont pourtant nettement rafraîchies dès 2017, alors même que les attentes étaient fortes après l'élection d'Emmanuel Macron. Le discours de la Sorbonne, mais aussi les déclarations du président français sur l'avenir de la défense européenne et des relations avec les États-Unis ou la Russie, ou encore sur l'état de « mort cérébrale » de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) en novembre 2019, ont entraîné quelque incompréhension outre-Rhin. Le principal reproche fait à la France était d'avancer sans concertation avec l'Allemagne sur les questions européennes⁵.

Le traité de coopération franco-allemand d'Aix-la-Chapelle de janvier 2019 avait pour objectif de répondre « aux défis lancés par la réorientation de la politique américaine sous Donald Trump et à l'impact du Brexit, sans mentionner les besoins intrinsèques d'une "relance" européenne, rendue nécessaire par les insuffisances structurelles de l'UE⁶ ». Mais la signature du traité n'a créé nul engouement pour faire converger immédiatement la France et l'Allemagne à l'échelle européenne.

La lettre-programme d'Emmanuel Macron du 4 mars 2019 pour une « renaissance européenne », n'a rencontré que peu d'échos positifs en Allemagne⁷. Les points de crispation ont été encore plus clairs après les élections européennes de mai 2019 : la chancelière allemande soutenait le *Spitzenkandidat* conservateur Manfred Weber pour le poste de président de la Commission européenne quand le président français s'opposait à sa nomination. Cette position française, suivie par d'autres pays européens, a contraint Angela Merkel à retirer son soutien à la candidature Weber à la fin du mois de juin. Par ailleurs, la mise en place de la nouvelle Commission européenne dirigée par Ursula von der Leyen n'a pu se faire que tardivement, le 1^{er} décembre 2019, au prix du rejet de la nomination de Sylvie Goulard, proposée par la France comme commissaire.

La crise du Covid-19 est intervenue dans un contexte singulier pour l'avenir de la construction européenne. La pandémie s'est propagée

4. D. David, « Paris/Berlin : de l'histoire à la durée ? », *Politique étrangère*, vol. 84, n° 4, 2019, p. 96.

5. M. Foulkes, « "Mort cérébrale de l'Otan" : Merkel défend l'Alliance atlantique et recadre Macron », *La Tribune*, 27 novembre 2019.

6. H. Stark, « Le traité d'Aix-la-Chapelle : promesse de convergence pour couple divisé », *Politique étrangère*, vol. 84, n° 4, 2019, p. 75-86.

7. X. Pacreau, H. Stark, « Le Traité sur la coopération et l'intégration franco-allemande... », *art. cit.*

quelques semaines seulement après le départ effectif du Royaume-Uni de l'UE et quelques mois avant le début de la présidence allemande du Conseil européen au 1^{er} juillet 2020, présidence dont l'un des enjeux était la négociation du cadre financier pluriannuel de l'UE⁸. En dépit de l'ampleur de la pandémie, des divergences sur la gestion économique et financière de la crise sanitaire ont refait surface le 26 mars 2020, lors du Conseil des chefs d'État et de gouvernement. Deux blocs se sont opposés

Deux blocs se sont opposés sur la question des « coronabonds »

sur la question des « coronabonds » : la France et huit autres pays européens appelaient à lancer un emprunt commun à toute l'UE pour faire face aux conséquences économiques de l'épidémie ; à l'inverse, l'Allemagne affirmait son opposition à toute mutualisation des dettes⁹. S'estimant « vertueux » sur le plan budgétaire, Berlin refusait de payer pour rembourser la dette d'États du sud de l'Europe qu'elle jugeait laxistes du fait de leurs déficits budgétaires – surtout depuis la crise de la dette de la zone euro.

Après l'échec du Conseil européen de mars, le ministre fédéral des Finances, le social-démocrate Olaf Scholz, et son homologue français Bruno Le Maire ont dû renouer le dialogue. Dès le début du mois d'avril, la France et l'Allemagne ont délaissé leurs querelles sur les mesures financières à apporter à la crise, trouvant des compromis, formulant des propositions communes au niveau de l'UE¹⁰. L'accord de l'Eurogroupe du 9 avril 2020 sur une réponse économique commune allait dans le sens de la proposition des deux ministres des Finances. Angela Merkel, qui avait d'abord fait preuve de réticence face à la mutualisation des dettes, s'est progressivement montrée plus conciliante. Les critiques envers la chancelière ne diminuaient pas et venaient désormais aussi d'Allemagne, où certaines voix considéraient que le gouvernement allemand faisait « preuve d'égoïsme, d'obstination et de lâcheté » en refusant les « coronabonds »¹¹.

La présentation franco-allemande, par Emmanuel Macron et Angela Merkel, d'un plan de relance européen lors d'une conférence de presse commune, le 18 mai 2021, ouvrait une nouvelle séquence politique à

8. H. Stark, « Après le Brexit : l'impossible tête-à-tête franco-allemand au sein de l'UE à 27 », *ThucyBlog*, n° 20, Université Paris-2 Panthéon-Assas, Centre Thucydide, 19 mars 2020, disponible sur : www.afri-ct.org

9. « Coronavirus : Macron en appelle à la "solidarité" budgétaire européenne », *La Tribune*, 28 mars 2020, disponible sur : www.latribune.fr.

10. C. Schubert, H. Kafsack, W. Mussler, « EU-Kompromiss zu Corona-Hilfen in Sicht », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2 avril 2020, disponible sur : www.faz.net.

11. S. Klusmann, « Deutschland ist unsolidarisch, kleingeistig und feige », *Der Spiegel*, 3 avril 2020.

l'échelle européenne. Les deux dirigeants proposaient la mise en place d'un fonds de relance de 500 milliards d'euros, permettant de financer des dépenses au profit des secteurs et régions les plus touchés par les conséquences du Covid-19. Le plan de financement reposait sur une logique de dotations budgétaires directes dans le cadre du budget pluriannuel de l'UE¹². Grâce à l'augmentation temporaire du plafond des dépenses du budget européen, la Commission – qui bénéficie d'une notation financière AAA, permettant de garantir des taux d'intérêt très avantageux – était chargée d'emprunter directement cette somme sur les marchés financiers, au nom de l'UE, pour pouvoir effectuer ces dépenses dans les trois ou quatre premières années du prochain cadre financier pluriannuel. Le service total de la dette devant être honoré à long terme par un léger accroissement – toujours dans les mêmes proportions – des contributions des différents États au budget de l'UE¹³.

Suite à cette proposition, la Commission européenne présentait, le 27 mai 2020, un fonds de relance adossé à un nouveau budget pluriannuel pour répondre à la crise. Cette proposition mêlait des éléments reprenant la proposition franco-allemande et donnant des garanties aux États dits « frugaux », qui y étaient opposés (Autriche, Danemark, Pays-Bas, Suède auxquels s'était jointe la Finlande). Le plan *Next Generation EU* se décompose ainsi en deux volets : un nouveau cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 – revu à la hausse avec 1 100 milliards d'euros, équivalant à 8 % du produit intérieur brut de l'UE –, et une proposition de plan de relance le complétant à hauteur de 750 milliards d'euros¹⁴.

Angela Merkel a donc surpris l'opinion publique allemande et européenne avec ce qui apparaît comme un virage à 180 degrés par rapport à sa forte hostilité initiale à toute mutualisation budgétaire. Cette initiative représente un changement idéologique majeur pour l'Allemagne dans sa politique européenne. Mais ce revirement, peu avant que l'Allemagne ne prenne la présidence du Conseil européen, n'est pas seulement un geste altruiste de solidarité envers les autres États membres. Les divisions perceptibles en Allemagne sur la question de la mutualisation des dettes risquaient de nuire à l'idée européenne en général et à la cohésion du marché unique dont dépend l'économie allemande.

12. Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus, Élysée, 18 mai 2020, disponible sur : www.elysee.fr.

13. S. Lumet, « Initiative pour la relance européenne face à la crise du Covid-19, le coup de théâtre franco-allemand », *Le Grand Continent*, 19 mai 2020, disponible sur : www.legrandcontinent.eu.

14. « L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération », Communiqué de presse de la Commission européenne, Bruxelles, 27 mai 2020, disponible sur : ec.europa.eu.

En finançant le plan de relance par des emprunts contractés par la Commission européenne sur les marchés financiers pour le compte de l'UE, donc en permettant d'emprunter par le budget, l'Allemagne s'assurait d'un meilleur contrôle démocratique. Le gouvernement allemand devait en effet prendre en compte l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 5 mai 2020, qui déclarait illégale une partie de l'action de la BCE dans son rôle de « prêteur en dernier ressort » lancée en 2015¹⁵. Ce qui poussait Angela Merkel à accepter ce qu'elle avait refusé jusqu'alors : la mise sur pied d'une « Union des transferts ».

La présidence allemande du Conseil européen : un bilan globalement positif ?

La chancelière souhaitait profiter de la présidence allemande du Conseil pour réformer l'Union et lui assurer une capacité de résilience renforcée face aux défis futurs, sanitaires, économiques ou politiques¹⁶. L'Allemagne entendait donc placer son action sous le signe de la solidarité intérieure et de la cohésion extérieure. Mais, du fait de la crise épidémique, le gouvernement allemand a dû totalement revoir ses priorités et dès le mois d'avril la chancelière allemande remettait en question l'ensemble des travaux préparatoires¹⁷.

Dans sa présentation du programme de la présidence allemande en séance plénière du Parlement européen le 8 juillet 2020, Angela Merkel insistait sur cinq thèmes qui lui « tiennent particulièrement à cœur : nos droits fondamentaux, la cohésion, la protection du climat, la transition numérique et la responsabilité de l'Europe dans le monde¹⁸ ». Présentant les priorités de la présidence allemande au printemps 2020, elle avait déjà dit clairement que l'UE allait devoir trouver une réponse forte pour relever les défis économiques et renforcer sa compétitivité après la crise pandémique¹⁹. L'Allemagne s'est, de plus, fixé pour objectif d'engager l'UE sur la voie de la neutralité climatique d'ici à 2050. Une réponse mondiale face au changement climatique ne peut en effet se concrétiser que si

15. D. Capitant, « L'arrêt de la Cour de Karlsruhe : un coup de tonnerre dans un ciel serein ? », *Notes du Cerfa*, n° 155, Ifri, octobre 2020 ; C. Majastre, « Karlsruhe et le futur d'une solidarité européenne », *Le Grand Continent*, 16 juillet 2020.

16. P. Maurice, H. Stark, J. Vaillant, « Introduction. Une présidence allemande pour quoi faire ? », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 236, avril-juin 2021, p. 3-7.

17. C. Demesmay, « Capitaine dans la tempête : défis et enjeux de la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne », *Notes du Cerfa*, n° 153, Ifri, juillet 2020.

18. A. Merkel, « Discours de la chancelière fédérale Angela Merkel à l'occasion de la présidence allemande du Conseil de l'UE en 2020 devant le Parlement européen à Bruxelles », 8 juillet 2020, disponible sur : www.bundesregierung.de.

19. « Tous ensemble pour relancer l'Europe. Le programme de la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne », 1^{er} juillet au 31 décembre 2020, disponible sur : www.eu2020.de.

L'Europe prend l'initiative, notamment grâce à la réduction d'ici à 2030 de ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % par rapport à 1990, selon l'objectif proposé par la Commission européenne en septembre 2020²⁰.

Par ailleurs, la chancelière allemande a fait sienne l'idée que « l'Europe doit être souveraine sur le plan numérique » et que la transformation numérique doit offrir davantage de protection sur le long terme, l'Allemagne accusant un certain retard en la matière. Angela Merkel a donc poussé à aller de l'avant en matière d'Intelligence artificielle ou de construction d'une infrastructure numérique sécurisée. Le projet Gaia-X – un *cloud* européen regroupant des plateformes européennes de stockage de données – vise à réduire la dépendance européenne vis-à-vis des grands groupes américains et chinois grâce à « une infrastructure de données fiable et sécurisée²¹ ». Durant sa présidence, le gouvernement allemand a également poussé plusieurs dossiers auxquels il était attaché, comme la mise en œuvre du *Digital Services Act* (DSA) ou le règlement *e-privacy* portant sur la protection des données²².

Engager l'Europe sur la voie de la neutralité climatique d'ici à 2050

Pour faire face aux conséquences économiques de la pandémie, le plan de relance *Next Generation EU*, proposé par Ursula von der Leyen le 27 mai 2020, s'est intégré aux négociations sur le cadre financier pluri-annuel. Temps fort de la présidence allemande du Conseil, le 21 juillet 2020, les 27 chefs d'État et de gouvernement réunis à Bruxelles sont parvenus à s'accorder sur le plan de relance de 750 milliards d'euros pour 2021-2023. Durant ce Conseil européen de presque quatre jours, les négociations ont été rudes, les États dits « frugaux » souhaitant réduire la part des subventions par rapport aux prêts dans le plan de relance global. L'accord final a certes modifié la répartition initiale entre les prêts – désormais 390 milliards d'euros – et les subventions – 360 milliards –, mais un principe fort a été acté : pour la première fois de son histoire, l'UE a été autorisée à emprunter en son nom²³.

20. « Accroître les ambitions de l'Europe en matière de climat pour 2030. Investir dans un avenir climatiquement », Bruxelles, Commission européenne, 17 septembre 2020, disponible sur : eur-lex.europa.eu.

21. « Concrétisation du projet "Gaia-X", une infrastructure européenne de données », ministère de l'Économie, des Finances, de l'Action et des Comptes publics, 4 juin 2020, disponible sur : www.economie.gouv.fr.

22. W. J. Schünemann, « Souveraineté numérique pour une société de l'information ? L'Allemagne et le projet de normalisation de la politique numérique européenne », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 236, avril-juin 2021, p. 58-67.

23. Conseil européen extraordinaire, 17-21 juillet 2020, disponible sur : www.consilium.europa.eu.

À l'approche du terme de la présidence allemande, les 10 et 11 décembre 2020, les 27 chefs d'État et de gouvernement se sont félicités d'avoir sauvé l'unité européenne en faisant adopter le budget pluriannuel de l'UE 2021-2027 et le plan de relance. L'enjeu était de taille pour Berlin : faire adopter simultanément ces deux projets, notamment le plan de relance qu'elle avait initié avec la France. En cas d'échec, son leadership européen eût été remis en question. La chancelière a ainsi pu montrer qu'elle avait l'expérience nécessaire, notamment celle de la présidence de 2007, pour dégager un consensus et faire adopter le budget²⁴.

Les principales oppositions étaient celles de la Pologne et de la Hongrie. Bien qu'ils eussent besoin des fonds européens pour la relance de leurs économies, ces deux États d'Europe centrale ont saisi l'occasion pour engager un rapport de force avec la Commission. Leur décision de bloquer l'adoption du budget et du plan de relance visait à contester le mécanisme de référence à l'état de droit qui lui est associé²⁵. La chancelière a fini, à force de négociations, par faire adopter une déclaration complémentaire censée répondre aux « inquiétudes » de Budapest et Varsovie, les conduisant à lever leur veto le 9 décembre, à la veille du Conseil européen. Le défi porte désormais sur la mise en œuvre de ce gigantesque plan de relance, qui doit venir en soutien aux pans de l'économie affaiblis par la crise et ainsi bénéficier concrètement aux populations²⁶.

La présidence allemande laisse pourtant un certain goût d'amertume. À Bruxelles comme dans certains États membres, on attendait qu'Angela Merkel fût plus entreprenante sur certains dossiers. L'approche de la fin de son dernier mandat et sa décision de ne pas se représenter auraient pu laisser penser qu'elle était plus libre pour faire avancer des dossiers bloqués depuis de nombreuses années, comme les politiques migratoire et d'asile²⁷. Le 1^{er} janvier 2021, le Portugal prenait le relais de la présidence allemande et Angela Merkel adressait ses vœux à son successeur : « Nous vous avons laissé un peu de travail²⁸ ».

24. H. Stark, « La présidence allemande du Conseil de l'UE 2020. Quel rôle pour le couple Paris Berlin ? », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 236, avril-juin 2021, p. 8-20.

25. P.-F. Weber, « La Pologne et la présidence allemande de l'UE. Enjeux européens et nationaux », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 236, avril-juin 2021, p. 79-90.

26. Interview d'Olaf Scholz et Bruno Le Maire par M. Gatzke et M. Schieritz, « Wir werden am Ende eine stärkere Union haben », *Die Zeit*, 27 avril 2021, disponible sur : www.zeit.de.

27. M. Tardis, « La politique européenne d'asile et d'immigration : quel rôle pour le couple franco-allemand ? », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 236, avril-juin 2021, p. 103-114.

28. A. Merkel, « Le Covid-19 a demandé beaucoup de travail », *deutschland.de*, 15 décembre 2020, disponible sur : www.deutschland.de.

« Rendre l'Europe plus forte » : entre vœu pieux et mission impossible

Pour l'éditorialiste du *Monde* Sylvie Kauffmann : « Angela Merkel quitte la scène européenne sur deux échecs diplomatiques [...] ils concernent la Chine et la Russie²⁹ ». Avant la crise du Covid-19, la présidence allemande s'était fixé un programme ambitieux pour les relations UE-Chine, avec notamment la perspective d'un sommet à Leipzig en septembre 2020. Ce moment fort de la présidence, sur lequel Angela Merkel s'était personnellement investie, devait symboliser l'importance que le gouvernement allemand attachait à cette relation. La chancelière souhaitait en effet « renforcer l'Europe en tant qu'ancre de stabilité dans le monde ». Les relations entre l'UE et la Chine devaient donc constituer un des axes forts de la politique étrangère de la présidence allemande du Conseil³⁰. Angela Merkel avait clairement plaidé en faveur d'une position européenne forte à l'égard de la Chine, rendue nécessaire devant la détermination de Pékin à revendiquer « une place de premier plan dans les structures existantes de l'architecture internationale³¹ ».

Dans le cadre de cet objectif, le sommet UE-Chine visait à conclure la négociation d'un « accord global sur les investissements ». Aux yeux de la chancelière Merkel, il devait également offrir aux dirigeants européens une occasion unique de « parler d'une seule voix » avec la Chine. Lors d'une vidéoconférence qui s'est tenue le 30 décembre 2020, Ursula von der Leyen, Charles Michel, Angela Merkel et Emmanuel Macron ont conclu un « accord de principe » avec Xi Jinping³². Mais celui-ci devait être rapidement critiqué, sur le fond comme sur la forme, par de nombreuses voix en Europe, notamment celles de députés européens qui bloquaient son adoption définitive³³.

Les relations entre l'UE et la Russie se trouvent quant à elles dans une passe délicate depuis la crise ukrainienne et l'annexion de la Crimée en 2014. Les mesures de rétorsion croisées qui ont suivi, avec des sanctions américaines de plus en plus sévères, ont mis ces relations à rude épreuve. Lors de leur rencontre à Berlin en juin 2021, la chancelière allemande et

29. S. Kauffmann, « Angela Merkel quitte la scène européenne sur deux échecs diplomatiques. Fait révélateur, ils concernent la Chine et la Russie », *Le Monde*, 30 juin 2021, disponible sur : www.lemonde.fr.

30. A. Merkel, « Rede von Bundeskanzlerin Merkel im Rahmen der Veranstaltung „Außen- und Sicherheitspolitik in der deutschen EU- Ratspräsidentschaft“ der Konrad-Adenauer-Stiftung am 27. Mai 2020 », *Bundeskanzlerin.de*, 28 mai 2020, disponible sur : www.bundeskanzlerin.de.

31. *Ibid.*

32. F. Lemaître, C. Vallet, « L'UE accepte un accord d'investissements avec la Chine malgré des engagements limités sur le travail forcé », *Le Monde*, 31 décembre 2020 : www.lemonde.fr.

33. V. Malingre, « Les eurodéputés restent sceptiques sur le traité entre l'Union européenne et la Chine », *Le Monde*, 22 janvier 2021, disponible sur : www.lemonde.fr.

le président français se sont accordés pour proposer au Conseil européen de relancer le dialogue euro-russe. L'objectif allemand était de réunir un sommet des vingt-sept chefs d'État et de gouvernement avec le président russe. Ce projet, mené dans une « précipitation inhabituelle » a été rejeté par les États baltes, la Pologne et la Suède, qui ne l'ont découvert qu'à la veille du Conseil européen.

Les relations entre l'UE et la Russie dans une passe délicate

Même si elle entretient quelque inimitié vis-à-vis du président russe et de sa politique, la chancellerie allemande a du mal à se positionner en porte-parole crédible des intérêts européens face à Vladimir Poutine. Le dossier du gazoduc Nord Stream 2 a un effet de catalyse géopolitique dans les relations entre l'UE et la Russie, mais aussi au sein même de l'Union européenne. La position du gouvernement allemand selon laquelle Nord Stream 2 serait un projet purement économique a montré ses limites.

Le quatrième mandat de l'ère Merkel se clôt donc sur un bilan européen mitigé. Les initiatives de Berlin pour empêcher l'éclatement de l'UE ont été significatives, mais il s'agit là plus d'une politique pragmatique s'adaptant aux crises externes que de la construction d'une véritable « doctrine » européenne. La plus grande force de la chancellerie a été sa capacité à rechercher des compromis viables entre tous les États européens, comme lors de l'adoption du cadre financier pluriannuel 2021-2027 et du fonds de relance. Le *credo* bien enraciné en Allemagne – l'action européenne doit être la plus inclusive possible – a permis de maintenir l'unité de l'UE, non seulement ces derniers mois, mais de manière plus générale dans la dernière décennie. Et pourtant, de plus en plus de voix discordantes s'interrogent sur la primauté de la cohésion sur la capacité d'action : les progrès, trop souvent limités, se traduisent dans une récurrente lenteur décisionnelle.

Les conséquences en sont palpables en Allemagne même, où la pandémie et ses répercussions ont contribué à une importante perte de confiance dans l'UE. Beaucoup d'Allemands doutent désormais que leur participation à l'Union soit dans leur intérêt et craignent que certains États membres n'utilisent leur part du fonds de relance pour combler des déficits structurels n'ayant rien à voir avec la pandémie. 49 % des Allemands interrogés ont « perdu confiance » en l'UE ; un tiers pensent que l'intégration européenne est allée « trop loin », soit une augmentation de 11 points dans l'année écoulée. Pour beaucoup d'entre eux, une action « nationale » serait tout aussi efficace pour lutter contre les effets du Covid-19. En d'autres termes, l'eurosepticisme gagne du terrain dans le

pays, ce qui pourrait se traduire par un « tournant national » lors des élections fédérales de septembre 2021³⁴.

* * *

En juillet 2020, Angela Merkel réaffirmait son profond attachement au projet européen : « Je crois en l'Europe, je suis convaincue de l'idée européenne. Non seulement en tant qu'héritage du passé, mais en tant qu'espoir et vision pour l'avenir³⁵ ». Pourtant, son bilan dans ce domaine est contrasté.

Dans son dernier mandat, la méthode Merkel a montré ses limites. La coopération souple peut se montrer irréalisable dans le cadre de l'UE. Plus prometteuses pour faire avancer la politique étrangère de l'UE semblent être les coalitions informelles de petits groupes d'États, sur des initiatives sectorielles. L'Allemagne est par exemple déterminée à surmonter l'absence d'une politique étrangère européenne efficace en introduisant le vote à la majorité qualifiée – mais le veto de certains pays rend cette démarche impossible.

Que se passera-t-il dans l'ère post-Merkel ? Le candidat conservateur Armin Laschet s'est lui-même inscrit dans la continuité de la chancelière, même s'il est en réalité « plus européen » que cette dernière. Les écologistes (Die Grünen), quant à eux, aiment à se penser comme les plus ardents défenseurs de l'Europe en Allemagne. Le successeur d'Angela Merkel aura du pain sur la planche, tant sont nombreux les problèmes à résoudre entre États membres. L'Europe a besoin d'un nouveau départ, avec une position allemande plus forte.



Mots clés

Allemagne
Angela Merkel
Construction européenne
Relations franco-allemandes

34. M. Leonard, J. Puglierin, « How to Prevent Germany from Becoming Eurosceptic », Policy Brief, ECFR, 9 juin 2021, disponible sur : ecfr.eu.

35. A. Merkel, « Discours de la chancelière fédérale Angela Merkel à l'occasion de la présidence allemande du Conseil de l'UE en 2020 devant le Parlement européen à Bruxelles », *op. cit.*