

L'Europe après le Brexit : positions et perspectives allemandes

Eric BONSE

Janvier 2017

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale. Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

Cette *Note du Cerfa* est publiée dans le cadre du « Dialogue d'avenir franco-allemand », un projet mené en coopération par le Comité d'études des relations franco-allemandes de l'Institut français des relations internationales, la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik et la **Robert Bosch Stiftung**.

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication du Cerfa bénéficient du soutien du Centre d'analyse de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.

ISBN : 978-2-36567-666-3

© Tous droits réservés, Ifri, 2017

Comment citer cette publication :

Eric Bonse, « L'Europe après le Brexit : positions et perspectives allemandes »,
Notes du Cerfa, n° 135, janvier 2017.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21 1000 – Bruxelles – BELGIQUE

Tél. : +32 (0)2 238 51 10 – Fax : +32 (0)2 238 51 15

E-mail : bruxelles@ifri.org

Site internet : ifri.org



Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les *Notes du Cerfa* sont des textes concis à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des *Visions franco-allemandes*, les *Notes du Cerfa* sont accessibles sur le site de l'Ifri, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Barbara Kunz et Hans Stark sont directeurs de collection des *Notes du Cerfa*. Katja Borck est chargée de projets. Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

Auteur

De nationalité allemande, **Eric Bonse** est politologue et journaliste. Au cours de ses années d'activité comme journaliste en France (1994-2001), il s'est occupé prioritairement des relations franco-allemandes et de la politique étrangère et européenne française. Depuis 2004, il travaille comme correspondant pour l'UE à Bruxelles pour différents médias allemands et internationaux, dans les domaines de la politique économique et la crise de l'euro. À Bruxelles, il est consultant pour le *think tank* économique Bruegel et participe comme expert de l'UE au groupe de réflexion franco-allemand constitué à l'initiative de l'Ifri et de la Fondation Genshagen.

Résumé

La décision britannique en faveur du Brexit affecte l'Allemagne et l'Union européenne à une période critique. En rendant plus aiguë la « crise multiple » de ces dernières années, le Brexit pose des questions difficiles : à quoi doit ressembler l'UE sans la Grande-Bretagne ? Quel est l'objectif poursuivi par le processus d'unification européenne, sa « finalité » ? Et quel rôle devra y jouer l'Allemagne ?

À Berlin, le gouvernement fédéral n'a toujours pas fourni de réponse à ces questions. Son intention est de consolider le rôle de l'Allemagne comme « puissance au centre », facteur d'équilibre, et de préserver les avantages qui sont liés à cette position. Parallèlement, Berlin redoute un nouveau départ ou une reconstruction de l'Union au point de freiner toute initiative en ce sens.

C'est seulement dans le domaine de la politique de sécurité que l'Allemagne, de concert avec la France, est disposée à entrer dans une coopération plus étroite. Dans les autres domaines, l'Allemagne se défend contre le « plus d'Europe ». C'est particulièrement vrai en matière d'Union économique et monétaire, où commencent même à se profiler les conflits pour la gouvernance européenne.

La situation pose de nouveaux problèmes aux partenaires de l'Allemagne. Certes, le gouvernement de Berlin fait à nouveau des efforts en faveur d'une plus grande unité, mais il se montre par ailleurs attentif à ne pas tirer de conclusions (précipitées) du Brexit, et à ne pas prendre de décision qui aurait des effets contraignants sur l'avenir. L'UE reste donc en situation délicate et sans perspective claire.

Abstract

The British decision to leave the European Union comes at a critical moment for Germany and the EU. It exacerbates the “polycrisis” of recent years and leads to controversial questions: What should the EU look like without Great Britain? What is the objective, the “finality”, of European integration? And what role should Germany play in the future?

The federal government in Berlin has so far failed to provide an answer to these questions. It wants to consolidate Germany’s position as a balancing “power at the center” and preserve the advantages linked to it. At the same time, it shies away from a restart or reorganization of the Union and thwarts all initiatives to that effect.

It is only in the field of security policy that Germany, together with France, is ready for closer cooperation. In most other policy fields, Berlin is rejecting “more Europe”. This notably holds true for the Economic and Monetary Union, where even conflicts pertaining to its future governance loom on the horizon.

This creates new problems for Germany’s partners. On the one hand, Berlin again puts efforts into finding unity. On the other hand, the federal government seeks to avoid drawing (premature) conclusions from Brexit and making decisions that could turn out to be binding. The EU consequently remains in a precarious situation without any clear perspective.

Sommaire

INTRODUCTION.....	7
LE BREXIT ET SES CONSÉQUENCES	10
LA RÉFORME DE L'UNION MONÉTAIRE	15
LA QUESTION DES RÉFUGIÉS EN DÉBAT	19
SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET SÉCURITÉ EXTÉRIEURE	22
LE RÔLE FUTUR DE L'ALLEMAGNE AU SEIN DE L'UE.....	26

Introduction

La victoire du camp du Brexit lors du référendum sur l'UE en 2016 marque un tournant de la politique européenne, y compris en Allemagne. Pour la première fois, un grand pays a pris la décision de quitter l'Union européenne. Pour la première fois également, l'Allemagne a perdu un partenaire important. C'est avec Londres que Berlin avait imposé au cours des dernières années une réduction du budget européen, rappelé sans cesse aux États membres la nécessité de faire des efforts de compétitivité, introduit enfin une réforme de la législation européenne sous le mot d'ordre « better regulation ».

Certes, Berlin n'a pas bénéficié du soutien de Londres dans la crise des réfugiés. La coopération avec la Grande-Bretagne était toutefois cruciale aux yeux d'Angela Merkel, qui avait promis de faire tout ce qui était en son pouvoir pour conserver le pays dans l'Union. Même après le Brexit, Merkel est restée sur une ligne pro-britannique. Pendant que les présidents des trois grandes institutions de l'UE exigeaient une sortie rapide du Royaume-Uni, la chancelière recommandait la patience. Ni hâte, ni précipitation, a-t-elle rappelé¹.

Angela Merkel souhaite également se donner le temps qu'il faudra pour décider de la direction que prendra l'UE après le Brexit. Alors que Frank-Walter Steinmeier, le ministre des Affaires étrangères, et Wolfgang Schäuble, le ministre des Finances, ont déjà fixé leurs priorités, la chancelière préfère temporiser². La chancelière ne s'est engagée dans la voie tracée par ses ministres, pas plus qu'elle ne s'est déclarée en faveur d'une « Europe du noyau dur » ou d'une « Europe à intégration différenciée ». Elle ne s'est pas davantage embarquée dans la formation d'un nouveau trio avec la France et l'Italie, le sommet à trois avec François Hollande et Matteo Renzi, à Ventotene, étant resté sans suite.

Angela Merkel a plutôt montré sa volonté de coopérer avec l'ensemble des partenaires européens. Avant le sommet de Bratislava, convoqué en

1. « Pour être sincère, cela ne doit pas durer éternellement, mais je ne battrais pas non plus pour que ce soit rapide », propos rapportés par le *Spiegel* online du 26 juin 2016, disponible à l'adresse : www.spiegel.de.

2. Immédiatement après le référendum britannique, Steinmeier a défendu l'idée d'un retour au groupe des pays fondateurs de l'UE, qu'il a aussi invités à Berlin. En revanche, il a récusé celle d'un noyau dur de l'Europe et plaidé pour des coalitions variables entre les pays de l'UE.

réponse au Brexit, elle a organisé des consultations d'une ampleur inhabituelle. Berlin est devenu pour quelques jours la capitale de l'Europe, et Merkel est apparue à nouveau comme la chancelière soucieuse d'équilibre³.

On pourrait certes interpréter cette attitude comme un effort pour regagner la confiance perdue après les offensives contestées de l'Allemagne dans la crise grecque ou la politique migratoire. Une autre interprétation postule que l'Allemagne refuserait d'exercer seule les responsabilités européennes après le Brexit, mais chercherait le plus grand nombre possible de partenaires – sans d'ailleurs prendre d'engagement pour le moment. Angela Merkel ne pourra toutefois échapper à la définition d'un cap à plus long terme.

On attend en effet de Berlin la définition d'une ligne claire, et plus que jamais après les résultats de l'élection présidentielle aux États-Unis. À quoi ressemblera l'Union européenne après le Brexit ? Quel est le but de l'UE, quelle est la « finalité » du processus d'unification ? Quel rôle jouera demain l'Allemagne en Europe et dans le monde ?

La présente étude aborde ces questions principalement sur la base de recherches conduites au sein des institutions de l'UE à Bruxelles et des cercles d'experts européens à Berlin. L'accent portera également sur les grandes réformes à entreprendre, telles que définies par le sommet de Bratislava. L'enquête prendra appui sur l'état de l'opinion allemande face au Brexit, même s'il faut garder à l'esprit que celui-ci n'est pas le premier facteur déterminant de la politique européenne allemande. Les élections présidentielles françaises et les élections au Bundestag, à l'automne 2017 jouent de ce point de vue un rôle plus important. C'est seulement après les élections que l'Allemagne disposera d'une base pour une nouvelle politique européenne.

On voit toutefois s'en esquisser dès maintenant les contours. La coopération franco-allemande sera renforcée, au moins en matière de politique étrangère et de sécurité. La Commission et le Parlement devraient continuer à perdre de leur influence. L'Allemagne, tout comme la France et une majorité des 27 États membres, privilégie la coopération intergouvernementale. C'est ce qui est ressorti clairement du sommet extraordinaire de Bratislava. On attend le prochain sommet qui réunira de nouveau les chefs d'État et de gouvernement à Rome en mars 2017.

3. Sur le rôle de l'Allemagne comme « facteur d'équilibre et balancier (*Ausgleicher und Balancier*) », voir surtout H. Münkler, *Die Macht der Mitte*, Hambourg, Fondation Körber, 2015, p. 137 et suivantes.

Ce n'est pourtant pas un authentique nouveau départ pour l'UE qui se profile à l'horizon. Même si le Brexit constitue un tournant historique pour l'Europe, le gouvernement fédéral allemand table sur la continuité. Son intention est de consolider le rôle de l'Allemagne comme « puissance au centre » et facteur d'équilibre, en préservant aussi les avantages qui découlent de cette position⁴. Dans la perspective des élections prochaines, l'Allemagne s'avère trop tournée vers elle-même pour pouvoir proposer un grand pas en avant pour l'intégration européenne, ou bien une transformation complète de l'UE. Il faudra attendre le résultat des élections pour que Berlin puisse donner une nouvelle impulsion – ou bien suivre celles de Bruxelles ou de Paris.

4. H. Münkler, *ibid.*

Le Brexit et ses conséquences

La décision anglaise en faveur du Brexit a pris l'UE au dépourvu. Lors d'un sommet qui s'était tenu début 2016, l'Union avait prévu des mesures en cas de victoire du « remain » ; dans le cas d'une défaite, en revanche, rien n'avait été anticipé. La conséquence du référendum est donc paradoxale : ce n'est pas seulement la Grande-Bretagne, mais l'ensemble des États membres de l'UE, qui entrent en territoire inconnu et sont tenus d'improviser⁵.

La situation est surtout douloureuse pour l'Allemagne, dans la mesure où la Grande-Bretagne était devenue l'un de ses partenaires les plus importants. Alors que la France avait perdu en influence suite à la crise de l'euro, le gouvernement fédéral s'était appuyé de plus en plus sur le Royaume-Uni pour faire avancer ses objectifs. La Grande-Bretagne est aussi un partenaire commercial de premier ordre. Après les États-Unis et la France, c'est le troisième marché pour les exportations. Si le pays devait sortir du marché intérieur, les conséquences négatives se feraient sentir pour l'industrie allemande. Certaines études soulignent même que c'est l'Allemagne qui devrait particulièrement souffrir du Brexit⁶.

Dans ce contexte, il n'est guère étonnant que la chancelière ait adopté une attitude prudente à la suite du référendum britannique. Tandis que les présidents des trois grandes institutions de l'UE exigeaient une sortie rapide, Angela Merkel a recommandé de faire preuve de patience. La décision revient à Londres, et à Londres seule, de mettre en œuvre l'article 50 du Traité de l'UE pour demander la sortie et faire débiter les négociations⁷. La chancelière a ainsi opéré un premier aiguillage important en laissant l'initiative au nouveau gouvernement britannique de Theresa May, qui en a profité pour retarder la mise en œuvre de l'article 50.

5. B. Lippert et N. von Ondarza, « La terre inconnue du Brexit » [„Der Brexit als Neuland“], *SWP aktuell* 42, 2016.

6. Voir par exemple le rapport hebdomadaire du *DIW*, n° 32+33, 2016, p. 701.

7. « Nous nous référons à l'article 50, qui établit la base juridique selon laquelle s'effectue la sortie, pour dire que c'est bien sûr au gouvernement britannique de demander la sortie, tout en souhaitant que celle-ci se déroule aussi rapidement que possible », propos cités d'après www.bundesregierung.de, Conférence de presse de la Chancelière Angela Merkel en conclusion du Conseil européen du 29 juin 2016.

La chancelière est donc parvenue à faire en sorte que l'UE à 27 ne prenne pas de décision susceptible de brusquer Londres et de porter préjudice à l'ère post-Brexit. Sur un point seulement l'Allemagne a agi d'emblée avec détermination : la Grande-Bretagne ne pourra conserver l'accès au marché intérieur qu'à la condition de maintenir les quatre libertés fondamentales – y compris celle des travailleurs. Un Brexit « à la carte » ne sera pas possible, a explicitement souligné Merkel⁸, en accord sur ce point avec la France et les dirigeants de l'UE à Bruxelles.

En revanche, il n'y a aucune unité sur la plupart des questions que pose le résultat du référendum britannique :

- comment en est-on arrivé au Brexit, et quelle est la part de responsabilité des 27 États membres (et en particulier de l'Allemagne comme premier partenaire) ?
- le Brexit doit-il être d'abord considéré comme un danger pour la coopération européenne, ou bien contient-il aussi des opportunités, par exemple celle d'un approfondissement ?
- après le référendum anglais, l'UE peut-elle continuer de faire tout comme avant, ou bien doit-elle changer ses méthodes, voire prendre un nouveau départ⁹ ?

Il s'agit également de penser aux décisions qui concerneront le long terme :

- faut-il réviser les traités de l'UE après le Brexit et a-t-on besoin à cette fin de réunir une Convention, comme le souhaite le Parlement européen ?
- faut-il conserver l'objectif d'une « Union toujours plus étroite des peuples européens » ancré dans le traité de Lisbonne, d'une intégration toujours plus poussée (« plus d'Europe ») ?
- ou bien faut-il renforcer les États membres et les parlements nationaux, comme Londres l'a réclamé jusqu'au dernier moment¹⁰ ?

Le gouvernement fédéral n'a pas formulé de réponse à ces questions pour le moment. Il n'a jamais été question à Berlin d'une éventuelle part de responsabilité de l'Allemagne dans le Brexit, pourtant clairement évoquée à

8. Déclaration de la Chancelière comme chef du gouvernement.

9. Ces questions ont été soulevées au Parlement européen. « The European Project Must Be Relunched Now », souligne une déclaration du Parlement le 28 juin 2016, disponible à l'adresse : www.europarl.europa.eu.

10. Ces questions dominent les discussions entre experts, voir B. Lippert et N. von Ondarza, *ibid.*, p. 6 et suivantes.

Londres¹¹. À la différence de ce que l'on entend à Strasbourg ou à Paris, le Brexit n'est pas compris non plus comme l'occasion d'un nouveau départ ou d'un approfondissement de l'Union. Après le non de Londres, soulignent-on à Berlin, les initiatives qui partent d'un « plus d'Europe » ne sont désormais plus envisageables¹².

Lors du sommet de Bratislava, convoqué en réaction au « non » britannique, l'attitude adoptée par l'Allemagne est restée sur la même ligne. Malgré son attitude évasive, l'Allemagne a su s'imposer. Les 27 se sont abstenus de toute déclaration en faveur de « l'union toujours plus étroite » postulée par le traité de Lisbonne, et se sont efforcés de dissiper les inquiétudes selon lesquelles le Brexit pourrait avoir des conséquences dramatiques, susceptibles de briser l'UE. Il s'agissait donc de limiter les dégâts et de réaffirmer, même de manière vague, l'attachement à l'Union.

« Bien qu'un pays ait décidé de la quitter, l'UE demeure indispensable au reste d'entre nous », affirme la déclaration de Bratislava. On reste déterminé à « assurer la réussite de l'UE à 27 États membres » et à cette fin, on entend « se concentrer sur les attentes des citoyens » et « s'élever contre les solutions simplistes des forces politiques extrémistes ou populistes¹³ ». Ce n'est donc pas la sécession britannique que l'on désigne comme le problème central, mais la floraison du populisme dans toute l'Europe. L'interrogation sur les causes du vote en faveur du Brexit ne donne lieu à aucune enquête approfondie.

La *roadmap*, la feuille de route de Bratislava, ne présente pas d'analyse sérieuse du « non » britannique¹⁴. Au lieu de proposer un état des lieux critique des politiques européennes, de ses réussites et de ses échecs, les 27 ont présenté un agenda pour les années à venir, résumé en quatre grandes thématiques :

1. Analyse et objectif d'ensemble
2. Migrations et frontières extérieures
3. Sécurité intérieure et extérieure
4. Développement économique et social, jeunesse

11. À Londres, on pointe du doigt la politique migratoire et la liberté de circulation des travailleurs, qui auraient compliqué la tâche du camp du « remain ». Voir le *Financial Times* du 25 juin 2016, www.ft.com.

12. Le ministre de l'Économie, Sigmar Gabriel, et le président du Parlement européen, Martin Schulz, se sont d'abord prononcés en faveur d'un « plus d'Europe ». Ils n'ont pu toutefois l'emporter. La Chancelière Merkel est restée sur la réserve, et a proposé d'emprunter d'abord un chemin que l'on pourrait décrire comme celui d'une « Europe meilleure » plutôt que d'un « plus d'Europe » : www.welt.de.

13. Conseil européen et Conseil de l'Union européenne, Déclaration et feuille de route de Bratislava, le 16 septembre 2016, accessible à l'adresse : www.consilium.europa.eu.

14. *Ibid.*

L'intention qui sous-tend les thématiques est celle d'un agenda positif, destiné à répondre aux attentes des citoyens. Du point de vue franco-allemand, cet objectif est largement réalisé. Le Bundestag et l'Assemblée nationale se sont fixé les mêmes priorités. Dans une étude commune, les chambres parlementaires ont décidé de mettre au centre des efforts de la politique européenne les flux migratoires et la sécurité¹⁵.

Un examen attentif de la *roadmap* de Bratislava montre par ailleurs que les questions importantes en sont exclues, principalement celles qui continuent de faire débat au sein de l'UE comme la crise de la dette en Grèce, la répartition des réfugiés ou la libre circulation des travailleurs. Les 27 sont restés focalisés sur des thématiques consensuelles, susceptibles d'avoir des effets positifs dans l'opinion publique.

Dans le contexte polémique des derniers mois, cette attitude semble parfaitement raisonnable. L'UE s'est en effet retrouvée plongée dans une « crise multiple », opposant les États membres du Nord et du Sud (au sujet des dettes de la Grèce), de l'Ouest et de l'Est (crise des réfugiés), parfois de manière irréconciliable. Même l'Allemagne et la France ont eu des difficultés à définir une ligne commune. Le souci est que les disputes ne sont en rien résolues par le fait qu'on les pousse sur le côté, et qu'elles peuvent ressurgir à tout moment. La *roadmap* de Bratislava ne reflète donc qu'un fragile consensus *a minima*, destiné à masquer le manque d'unité des 27 sur les questions centrales de la politique européenne¹⁶.

La chancelière Angela Merkel et le président François Hollande ont toutefois évoqué à Bratislava un nouvel esprit de coopération. Il faut que les buts de la coopération soient ouvertement et explicitement formulés, a souligné un diplomate, afin d'éviter que de nouvelles coupures n'apparaissent. Comme la Grande-Bretagne restera encore membre de l'UE pendant au moins deux ans, il faut également éviter toute initiative que Londres ne pourrait pas accepter¹⁷.

Le sommet de Bratislava a surtout servi de démonstration d'unité, toutes les options restant ouvertes par ailleurs. Les dangers potentiels sont pourtant nombreux. Si l'on a l'impression que l'UE ne tire pas les leçons du Brexit et qu'elle ne « livre » pas les réformes promises, la perte de confiance pourrait encore s'accroître – l'effet opposé, donc, du résultat visé par les 27. Le danger est bel et bien réel, dans la mesure où la plupart

15. S. Blesse, P. C. Boyer, F. Heinemann et E. Janeba, « Searching for a Franco-German Consensus on the Future of Europe – Survey Results for Bundestag, Assemblée Nationale and Sénat », *ZEW Policy Brief*, n° 16-05, Mannheim, 2016.

16. É. Bonse, « L'unité au plus bas » [„Die Einheit auf dem Tiefpunkt“], *Blätter für deutsche und internationale Politik*, cahier 10/2016, p. 13-16.

17. Débats préalables au Conseil européen d'octobre 2016 à Bruxelles.

des mesures prévues par la *roadmap* de Bratislava figurent depuis longtemps déjà sur l'agenda européen et ne seront pas réalisables à court terme.

Les 27 se sont donnés du temps pour mieux préparer leurs projets d'ici le prochain sommet, prévu à Rome en mars 2017. Aucun progrès réel n'a pu être constaté en octobre 2016 lors de la première réunion du Conseil européen après Bratislava. Le Premier ministre britannique, Theresa May, a même annoncé qu'elle pourrait bloquer les initiatives des 27. Le chemin de Bratislava jusqu'à Rome semble ardu au point de rendre difficile toute avancée concluante¹⁸.

La position allemande après le référendum sur le Brexit est ambivalente. D'un côté, Berlin fait des efforts pour renforcer l'unité ; de l'autre, le gouvernement fédéral est attentif à ne pas tirer de conclusion (précipitée) du Brexit, et à ne prendre aucune décision qui pourrait avoir des effets contraignants par la suite. L'UE reste donc en situation délicate et sans perspective claire.

18. Voir J. A. Emmanouilidis, « The Bumpy Road from Bratislava to Rome: the Results of a (Un)Spectacular Summit », EPC, Bruxelles 2016, disponible à l'adresse: www.epc.eu.

La réforme de l'Union monétaire

L'avenir de la monnaie commune et la réforme de la zone euro ont fait partie, pendant des années, des priorités de la politique européenne. Au cours de la phase polémique issue de la crise de la dette en Grèce, l'Allemagne a exercé un leadership – même critiqué – au sein de l'UE. Tandis que la France plaidait pour le maintien du pays dans l'euro, le ministre des Finances allemand, Wolfgang Schäuble, évoquait la possibilité d'une sortie provisoire de l'Union monétaire. En proposant un dispositif temporaire, Schäuble voulait également rendre possible une restructuration de la dette¹⁹.

Aujourd'hui, il n'est plus question de faire sortir la Grèce de l'euro. Le Brexit a chassé le « Grexit ». L'agenda des réformes économiques et monétaires n'affiche aucune priorité. On le voit d'une manière particulièrement nette dans les discussions autour de ce que l'on appelle le « rapport des cinq présidents » sur l'achèvement de l'Union monétaire²⁰. Le rapport a été remis en juin 2015 par la Commission européenne dans le but de finaliser les réformes en cours et d'en lancer de nouvelles. L'objectif n'a pas été rempli, bien au contraire, les réformes ayant subi un coup d'arrêt. Le Conseil européen de décembre 2015 stipulait encore que les préconisations devaient être rapidement suivies d'effet. Celui de Bratislava n'a fait que le mentionner en passant.

C'est surtout l'achèvement planifié de l'union bancaire qui a pris du retard. Wolfgang Schäuble a fait valoir plusieurs réserves qui ont freiné la mise en place du troisième pilier, la garantie commune des dépôts. Dans un document officiel, Schäuble qualifie même les propositions de l'UE d'« inacceptables²¹ ». Avant de pouvoir parler d'une mise en commun approfondie des risques bancaires par l'intermédiaire d'une garantie

19. « Greece should be offered swift negotiations on a time-out from the Eurozone, with possible debt restructuring, if necessary, in a Paris Club – like format over at least the next 5 years », note du ministère des Finances allemand, citée d'après le député Sven Giegold : www.sven-giegold.de.

20. Commission européenne, « Compléter l'Union économique et monétaire européenne », Bruxelles, 2015, rapport disponible à l'adresse : ec.europa.eu.

21. « To now start a discussion on further mutualization of bank risks through a common deposit insurance or an European deposit reinsurance scheme is unacceptable », dans « The EMU needs a stronger Banking Union, but must get it right », document officiel, Berlin, 2015, documenté dans le *Financial Times* du 11 septembre 2015 et disponible à l'adresse : blogs.ft.com.

commune des dépôts, ou bien d'un système européen de réassurance des dépôts, il faudrait d'abord réduire les risques bancaires existants. Bien que l'Allemagne ait été minoritaire sur cette position, elle a fini par l'emporter. Les ministres des Finances de l'UE se sont mis d'accord pour poursuivre le travail sur un plan technique. Les discussions politiques devraient venir seulement par la suite, quand des progrès significatifs auront été réalisés en matière de réduction des risques²². On ne sait pas vraiment quand cela se produira.

Le problème ne concerne pas que l'union bancaire. Le gouvernement fédéral a également émis des objections de fond contre le rapport des cinq présidents, notamment dans une note de février 2016. Berlin y pose des conditions complémentaires à une réforme en profondeur de la zone euro²³. Il s'agit de « la mise en œuvre de mesures et de règles déjà établies, d'outils de réforme structurelle et de consolidation », souligne-t-on dans le document, qui exprime la position de l'ensemble du gouvernement fédéral (et pas seulement du Ministère des finances). Celui-ci rejette la mise en commun intégrale de la garantie des dépôts, tout comme « un transfert budgétaire d'une ampleur d'ordre macro-économique ». La conséquence en serait d'affecter « la disposition à payer des États membres économiquement les plus forts, et par conséquent de remettre en question la cohésion de l'UEM ».

Une rencontre informelle des ministres des Finances de la zone euro à Bratislava, en septembre 2016, a donné tout son sens à cette position. En accord avec d'autres États membres, Berlin a bloqué une offensive de la présidence slovaque en faveur de la création d'un système commun d'assurance chômage²⁴. Le motif invoqué contre ce projet de caisse commune est qu'il faudrait préalablement modifier les traités européens, car il ne serait pas possible aujourd'hui de transposer l'idée dans les faits. Il faudrait également voir dans le référendum sur le Brexit l'expression d'une opinion hostile à de nouveaux approfondissements de l'Union, comme c'est aussi le cas dans d'autres pays²⁵.

22. « Conclusions du Conseil portant sur une feuille de route pour l'achèvement de l'Union bancaire », Bruxelles, le 17 juin 2016, disponible à l'adresse : www.consilium.europa.eu.

23. « Évolutions de l'Union économique et monétaire – éléments pour éclairer le débat » [„Fortentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion – Elemente für die Debatte“], document officiel, Berlin, 2016 (la première version date de février 2016).

24. Comme il s'agissait d'une rencontre informelle, aucune décision n'a été prise. Sur le contexte, voir : « EU finance ministers meet in Bratislava to discuss a vision for the euro area, taxation and investments », disponible à l'adresse : www.consilium.europa.eu.

25. Source : discussions avec un représentant du ministère des Finances.

Dans les faits, l'Allemagne n'est pas la seule à défendre cette position. Les Pays-Bas, mais aussi la Finlande et même des pays auparavant concernés pas le programme de résolution de la crise de l'euro comme l'Espagne ou l'Italie, se sont engouffrés dans la position allemande. Il ne faut donc s'attendre à aucun progrès de la réforme de l'UEM avant les élections au Bundestag de 2017.

Il est difficile de dire comment la position allemande évoluera après les élections. Lors des dernières élections au Bundestag, les grandes lignes de la politique européenne n'ont été posées que lors des négociations de coalition entre la CDU/CSU et le SPD. Berlin avait alors déjà écarté le projet de mise en commun des dettes ou la création d'une union de transferts. Les projets d'euro-obligations (eurobonds) ou de fonds dédiés au remboursement de la dette ont disparu des discussions. Ceux-ci ne figurent d'ailleurs plus dans le rapport des cinq présidents.

Les propositions visant à couronner l'Union économique et monétaire d'une union politique ont également peu de chances d'être suivies d'effet. Dans le rapport des cinq présidents, l'union politique apparaît seulement comme un but de long terme, mentionné à l'occasion de la « dernière étape » prévue d'ici 2025. Les discussions allemandes portent sur d'autres thématiques. Le sujet central est le rôle de la Commission européenne, que Berlin critique pour son attitude trop politique à l'égard des « mauvais élèves » en matière de déficit. Le ministre des Finances, Wolfgang Schäuble, a même proposé de retirer à la Commission sa mission de contrôle des budgets déficitaires pour le confier à une autorité indépendante ou au fonds de sauvetage de l'euro (le MES, le Mécanisme européen de stabilité²⁶).

Il n'est pas encore certain que la chancelière adoptera ces positions. Il apparaît toutefois que les réflexions allemandes ne visent pas au renforcement de la communauté européenne, mais à une nouvelle répartition des compétences au détriment de la Commission. Le slogan n'est pas « plus d'Europe », mais « plus d'efficacité²⁷ ». Il vaut également pour la zone euro. Le Brexit n'y a rien changé, bien au contraire : en faisant référence au « non » britannique, l'Allemagne se défend avec davantage d'énergie encore contre tout approfondissement de l'Union monétaire. En lieu et place d'un « achèvement » de l'union se font jour de nouveaux conflits de gouvernance. Les projets qui voudraient faire de la zone euro un

26. Interview dans le *Stuttgarter Zeitung* du 15 octobre 2016, disponible à l'adresse : www.stuttgarter-zeitung.de.

27. Podcast video avec la chancelière Merkel du 2 juillet 2016, disponible à l'adresse : www.welt.de.

« noyau dur » de l'UE restructurée ont donc pour le moment peu de chances d'aboutir.

La question des réfugiés en débat

Les flux migratoires n'ont pas fait partie jusqu'en 2015 des principaux champs de la politique européenne allemande. L'Allemagne ne se considérait pas comme une terre d'accueil. La République fédérale se référait à son statut de « puissance au centre » et se voyait entourée de pays sûrs, selon les accords de Dublin, pensant qu'elle ne pouvait quasiment pas être rejointe légalement par les réfugiés²⁸. Au cours de la crise des réfugiés de 2015, la chancelière a fait prendre à la politique migratoire allemande un tournant radical. Après une position d'abord attentiste, et à la surprise générale, Angela Merkel a ouvert les frontières aux réfugiés pour ceux qui souhaitaient rejoindre l'Allemagne depuis la Hongrie et l'Autriche.

Ce n'est pas le lieu ici de s'interroger sur ce qui a pu motiver une telle décision. On doit en revanche constater qu'avec ce tournant pris par surprise, l'Allemagne s'est retrouvée au centre de la politique européenne migratoire. La position choisie par Angela Merkel a exercé une influence certaine sur le débat britannique préalable au référendum, mais aussi sur la situation en Grèce et dans les Balkans. Le résultat n'a toutefois pas été celui d'une vague de solidarité en Europe, comme Merkel a pu l'espérer. La proposition de la Commission de répartition des réfugiés n'a pas été mise en œuvre, et l'appel de Merkel à une « coalition des bonnes volontés » a échoué. Les accords avec la Turquie mis en place par Berlin n'y ont rien changé.

L'Allemagne reste non pas isolée, mais assez solitaire dans la mise en œuvre de sa nouvelle politique des réfugiés. La France est réticente et l'Autriche, un moment volontaire, a également pris ses distances avec la ligne allemande. Même au sein de la Commission européenne, qui a bénéficié du soutien de Merkel, se font entendre des réserves à l'encontre de nouveaux efforts entrepris par l'Allemagne, par exemple en Afrique²⁹.

28. Dans une interview donnée au journal *Die Zeit*, le 05 octobre 2016, Merkel a admis pour la première fois qu'elle s'était fiée trop longtemps aux accords de Dublin.

29. Il s'agit de ce que l'on appelle les « partenariats migratoires ». Bruxelles souhaite d'abord les limiter à cinq alors que Berlin demande plus de latitude. La décision a été reportée à décembre 2016. Voir les conclusions du Conseil européen du 20-21 octobre 2016, ainsi que plusieurs

Qu'attendre de l'UE sur la politique migratoire, et quel sera le rôle futur de l'Allemagne ? Le sommet spécial de Bratislava a donné sur le sujet les premiers éléments de réponse. Le président du Conseil, Donald Tusk, a présenté les lignes directrices d'un nouveau consensus, dans lequel le principal enjeu est celui de la sécurité des frontières extérieures. La question de la solidarité européenne s'est trouvée largement mise de côté.

Les déclarations finales du sommet de Bratislava reflètent également cet état d'esprit³⁰. L'objectif prioritaire de la politique migratoire commune serait de « ne jamais permettre que se reproduisent les flux que nous avons connus l'année dernière ». Un autre objectif consiste à « assurer le contrôle total de nos frontières extérieures et revenir à Schengen ». Un mécanisme de répartition des charges, qui avait été surtout demandé par l'Allemagne, donne seulement lieu à une vague évocation. Les 27 déclarent vouloir élargir le consensus de l'UE sur une politique migratoire de long terme, et appliquer de cette manière les « principes de responsabilité et de solidarité ». Il n'est toutefois plus question de mécanismes obligatoires.

La plupart des États membres souhaitent désormais travailler sur la base de contingents volontaires, et non plus de quotas fixés d'avance. Viktor Orban, chef du gouvernement hongrois, y a vu une « solidarité flexible » et regretté qu'il n'ait pas réussi à mettre fin à la politique migratoire actuelle³¹. De facto, on se retrouve avec une solidarité « flexible », mais qui signifie la fin des quotas et de la « solution européenne » telle que la chancelière en avait défendu l'idée en 2015.

À Bratislava, Merkel s'est cependant montrée prête à parler de « solidarité flexible ». Son intention n'est manifestement pas de mettre en place des dispositifs contraignants, comme l'avait demandé, entre autres, le président du Parlement européen, Martin Schulz³². Au regard d'une position allemande fragile, toute pression pourrait s'avérer contre-productive et aviver les tensions. Une politique des petits pas semble avoir plus de chances d'aboutir. Thomas de Maizière, ministre de l'Intérieur, a ainsi annoncé que l'Allemagne pourrait renvoyer vers la Grèce les demandeurs d'asile à partir de 2017³³. Au cours du Conseil des ministres à Bruxelles, les diplomates ont laissé entendre que le « retour à Schengen »

communiqués de presse, par exemple « l'UE ne veut plus d'autre accord sur les réfugiés », n-tv, 8 octobre 2016, disponible à l'adresse : www.n-tv.de.

30. *Ibid.*, p. 9.

31. « Le sommet a été inutile en ce qu'il n'a pas réussi à modifier la politique d'immigration de Bruxelles », cité selon le ZEIT online, 17 septembre 2016, disponible à l'adresse : www.zeit.de.

32. M. Schulz, « Les États du centre-est de l'Europe ont laissé tomber l'Allemagne », FAZ du 15 septembre 2016.

33. Voir *Die Zeit*, édition en ligne du 4 septembre 2016, disponible à l'adresse : www.zeit.de.

pourra être retardé aussi longtemps que la « solidarité flexible » n'aura pas pris³⁴.

L'Allemagne souhaite manifestement demander des compensations pour ce retour à la normale, et en cas de doute s'assurer de nouveau un statut spécial, comparable à celui dont elle bénéficiait avant la crise des réfugiés. Il faut également mentionner ici des motifs de politique intérieure. Peu de temps avant les élections au Bundestag, le gouvernement entend mettre fin à un long différend au sein de la coalition, mais aussi à la série de victoires remportées par l'AfD, parti hostile à l'UE et xénophobe. Pour y parvenir, la chancelière a déjà changé de cap. La procédure d'expulsion sera simplifiée. La pression sur le gouvernement fédéral est retombée, en raison de la décrue du nombre de réfugiés. Ce sont des facteurs extérieurs qui expliquent cette évolution, en particulier les accords de l'UE (sous l'impulsion de Berlin) avec la Turquie conclus en avril 2016, ainsi que la fermeture de la « route des Balkans » (non souhaitée par Berlin) par les États voisins de la région. La chancelière exclut l'introduction d'un quota annuel de réfugiés sur le modèle de ce qui a été décidé en Autriche, et que la CSU réclame avec la dernière énergie. Même les migrants en provenance de la France et d'autres pays de l'UE, ceux que l'on appelle les « étrangers issus de l'UE », seront soumis aux nouvelles restrictions. Dans le cas où ils n'auraient pas trouvé de travail, ils devront attendre cinq ans avant de pouvoir prétendre aux aides sociales³⁵.

La politique migratoire allemande se caractérise dans son ensemble par un niveau de volatilité jusqu'à présent jamais atteint. En l'espace de quelques mois, Berlin a changé de cap plusieurs fois sans accorder beaucoup d'attention aux règles de l'UE. Le référendum britannique a eu pour effet de ramener les esprits à une politique plus consensuelle. Une « solution européenne » et solidaire à la crise des réfugiés apparaît toutefois plus lointaine que jamais.

34. Discussions en marge de la rencontre des ministres de l'Intérieur de l'UE en octobre 2016.

35. Ministère du Travail et des Affaires sociales : « Précisions sur l'accès aux prestations sociales pour les étrangers issus de l'UE », Berlin, 2016, disponible à l'adresse : www.bmas.de.

Sécurité intérieure et sécurité extérieure

Les discussions sur la politique de sécurité au sein de l'UE ont été jusqu'à présent dominées par la France et la Grande-Bretagne. Disposant du droit de veto au Conseil de sécurité de l'ONU, Paris et Londres sont à l'initiative, pendant que Berlin se tient en retrait. Un changement d'attitude s'est pourtant dessiné avant le Brexit. Le Président fédéral, Joachim Gauck, et le ministre des Affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier, ont demandé que l'Allemagne prenne davantage de responsabilités en matière de politique étrangère³⁶.

Les discussions ont pris une tournure urgente avec le Brexit, dans la mesure où la Grande-Bretagne, à plus ou moins brève échéance, ne participera plus à la politique européenne de sécurité. Les élections présidentielles américaines ont également animé les discussions. Les Ministres des Affaires étrangères de l'UE ont souligné au cours d'une rencontre à Bruxelles que l'Europe devrait exercer davantage de responsabilités, après l'élection de Donald Trump. L'UE ne pourra plus continuer de se reposer purement et simplement sur les États-Unis³⁷.

Il pourrait en découler de nouvelles exigences pour l'Allemagne et pour la France. Parallèlement, le départ de la Grande-Bretagne devrait libérer les discussions du blocage britannique et faire revenir sur la table des sujets longtemps considérés comme tabous, tel celui d'une armée européenne. Après l'élection de Trump, il apparaît également nécessaire de repenser les relations transatlantiques. Quant aux relations avec la Russie, elles font déjà apparaître des divergences d'appréciation.

Dans cette situation compliquée, l'Allemagne a entrepris une réorientation prudente mais significative de sa politique. Berlin adopte un rôle plus actif pour répondre aux sollicitations de la France, mais aussi pour mieux défendre ses intérêts propres en matière de sécurité et de

36. C. Major et C. Mölling, « Entre la crise et la responsabilité : un premier bilan de la politique de défense allemande », *Notes du Cerfa*, n° 127, Ifri, 2015, accessible à l'adresse : www.ifri.org.

37. « Tout le monde est d'accord sur le fait que l'Europe aura certainement plus de responsabilités à prendre pour assurer sa propre sécurité », a-t-on souligné dans le milieu diplomatique après la rencontre de novembre 2016, d'après le *Zeit online* du 14 novembre 2016, disponible à l'adresse : www.zeit.de.

politique étrangère. La montée en puissance de l'engagement allemand n'a toutefois pas encore conduit à une « nouvelle politique d'un seul tenant³⁸ », dans la mesure où la vision stratégique fait défaut.

On peut toutefois noter un progrès significatif dans la coopération franco-allemande. L'Allemagne et la France ont ainsi proposé en septembre 2016 une initiative commune en matière de défense, qui prévoit notamment une coopération renforcée dans l'armement et un Quartier Général européen permanent, afin de pouvoir répondre aux situations de crise civile ou militaire³⁹. Cette initiative s'inscrit dans le cadre de la nouvelle stratégie européenne mondiale et devrait donner lieu à des résolutions d'ici la fin 2016. Federica Mogherini, Haute Représentante de l'Union, a été chargée de transposer ces différentes propositions en programme d'action.

L'Allemagne élargit également son rôle dans le domaine de la sécurité intérieure. Thomas de Maizière, ministre de l'Intérieur, et son homologue français Bernard Cazeneuve, ont ainsi annoncé la création d'un registre européen des entrées et d'un centre de lutte contre la radicalisation. Ces initiatives portent aussi leurs premiers fruits au niveau de l'UE. Plusieurs propositions ont été abordées et travaillées lors d'un conseil des ministres de l'Intérieur en octobre⁴⁰.

Il n'est d'ailleurs pas certain qu'un ensemble cohérent se dégage de ces avancées. Pour le moment, il n'en existe qu'une représentation assez vague. La *roadmap* de Bratislava relie sécurité intérieure et sécurité extérieure, mais sans se référer à une politique européenne commune qui serait intégrée au niveau de l'UE. Les États membres continueront d'assurer les principales charges tout en visant l'obtention de meilleurs résultats, grâce à la coopération interétatique ou à des moyens prévus dans les traités de l'UE pour une coopération structurée de manière permanente. Un « Schengen de la défense », tel que le propose l'Italie, n'est pas à l'ordre du jour.

Les initiatives franco-allemandes semblent toutefois rencontrer un terrain fertile. Dans une lettre commune à Federica Mogherini, Haute Représentante de l'Union, les ministres de la Défense de l'Allemagne, de la France, de l'Italie et de l'Espagne ont ainsi annoncé leur intention de lier plus étroitement entre elles leurs forces militaires respectives. L'UE doit

38. *Ibid.*

39. « Une nouvelle PSDC : les propositions franco-allemandes pour la défense », disponible à l'adresse : www.brussel-eu.diplo.de.

40. « Déclarations du ministre de l'Intérieur à l'issue du Conseil de l'UE », Luxembourg, 13 octobre 2013, disponible à l'adresse : www.rpfFrance.eu.

gagner en autonomie industrielle et opérationnelle, afin de pouvoir assurer des engagements dans lesquels l'OTAN ne serait pas concernée⁴¹.

On mentionnera à titre d'exemples les engagements au Mali, en Somalie, en République centrafricaine et au Congo, régions où c'est surtout la France qui est présente. Les quatre États ont explicitement souligné que leur initiative ne devait pas être mise en concurrence avec l'OTAN, et que l'intention n'était pas de créer une armée européenne. Le projet de Quartier Général permanent, qui faisait partie du plan franco-allemand, a été mis en sourdine.

Le Brexit ne fera pas faire un pas de géant à la politique européenne de sécurité. Il s'agira bien davantage d'un regroupement des forces existantes, destiné à compenser au moins en partie le retrait britannique. Depuis les élections présidentielles américaines et l'arrivée au pouvoir de Trump, ce projet apparaît plus urgent que jamais. Ursula von der Leyen a ainsi souligné la nécessité d'un rapprochement et d'une imbrication plus étroite au sein de l'Europe, pour mettre fin à une « inefficacité flagrante⁴² ».

Il n'est toutefois pas certain que les objectifs énoncés à Bratislava pourront être atteints. Tous les États européens ne sont pas sur la même longueur d'onde, certains ne partageant pas le scepticisme des autres à l'égard de Trump. La Pologne a porté un coup sévère aux projets européens en annulant un contrat de livraison d'hélicoptères militaires avec Airbus⁴³, contrecarrant la volonté de l'Allemagne et de la France d'acquérir une plus grande autonomie dans l'approvisionnement militaire. Varsovie souligne que le but n'est pas de renforcer l'UE, mais l'OTAN⁴⁴.

Quelques points d'interrogation subsistent sur la nouvelle orientation de la politique de sécurité allemande. Certes, son déploiement repose sur un solide consensus politique avec la France, ce qui laisse penser que d'importantes initiatives seront prises à l'avenir⁴⁵. Elle se heurte toutefois à des limites objectives, principalement le manque d'équipement des forces militaires et l'insuffisance du budget militaire (même s'il est en

41. « Les grandes États membres de l'UE veulent unir leurs forces dans la défense », *Reuters*, le 12 octobre 2016, disponible à l'adresse : www.onvista.de.

42. « Von der Leyen réclame une émancipation de l'Europe », *Zeit online*, 16 novembre 2016, disponible à l'adresse : www.zeit.de.

43. « French Fury as Poland Ditches Billion Euro Airbus Helicopter Deal », *France 24*, 11 octobre 2016, disponible à l'adresse : www.france24.com.

44. M. Buzanski, « Poland Prepares for Trump », *Carnegie Europe*, disponible à l'adresse : carnegieeurope.eu.

45. Selon l'étude du ZEW citée plus haut, il existe un consensus particulièrement stable en matière de sécurité : voir ZEW (note 15), p. 12.

augmentation) selon les critères de l'OTAN⁴⁶. Par conséquent, la France et l'UE ne pourront formuler d'attentes démesurées à l'égard de l'Allemagne, qui fait pourtant de gros efforts en matière de sécurité intérieure et extérieure. Sans la volonté politique de tous les participants et une approche d'ensemble cohérente, les objectifs resteront hors d'atteinte. L'UE restera tributaire de la Grande-Bretagne en matière de sécurité, même après le Brexit, car Berlin ne remplacera pas Londres.

46. L'OTAN a demandé à ses membres de consacrer 2 % de leur PIB à la défense. C'est actuellement 1,2 % en Allemagne. Suite à la victoire de Trump, la chancelière a annoncé vouloir porter ce taux à 2 %.

Le rôle futur de l'Allemagne au sein de l'UE

L'Allemagne s'est retrouvée depuis quelques années au centre de la politique européenne. Ce processus, qui a débuté aux yeux de la plupart des analystes avec la crise de l'euro, a trouvé son acmé provisoire avec la crise de la dette en Grèce et la crise des réfugiés de 2015. Après le référendum britannique, on ne peut toutefois dire avec certitude quel rôle l'Allemagne remplira demain au sein de l'UE. Plusieurs facteurs expliquent une telle incertitude.

Tout d'abord, le rôle de l'Allemagne était devenu problématique avant même le référendum sur le Brexit. Aux yeux de nombre d'observateurs, la décision prise par Angela Merkel face à la crise des réfugiés l'a isolée en Europe. L'aide hésitante apportée par certains pays de l'UE, dont la France, l'a affaiblie, ainsi que des problèmes de politique intérieure⁴⁷. D'autre part, le vote britannique a ébranlé les relations anglo-allemandes, qui s'étaient renforcées au cours des dernières années. La chancelière a apporté au Premier ministre David Cameron un soutien sans réserve lors de la campagne référendaire, et le résultat du vote apparaît pour elle aussi une défaite personnelle. Angela Merkel ne dispose plus à Londres de partenaire sur qui compter.

À plus long terme, la question est posée de savoir si l'Allemagne est prête à remplir le vide laissé par la Grande-Bretagne. Les signaux envoyés jusqu'à présent par Berlin ne sont pas sans équivoque. Depuis le Brexit, il est certes question de responsabilités plus larges. Le président de la commission des affaires étrangères du Bundestag, Norbert Röttgen, parle ainsi de « l'exercice clair d'un rôle de direction⁴⁸ ». Le gouvernement fédéral n'a toutefois pas adopté cette position jusqu'à présent. Il n'est pas question d'avoir une direction allemande, encore moins une « Europe allemande », souligne-t-on à Berlin. L'Allemagne n'a pas l'intention de dire ce qu'il faut faire, mais de faire respecter les règles de l'UE, rappellent le

47. Les résultats des élections au Parlement du Land de Mecklembourg-Poméranie-Occidentale ont été sévères pour Merkel. « Il n'y a plus de bonus Merkel », souligne le FAZ en faisant la revue de presse étrangère : www.faz.net.

48. N. Röttgen dans l'émission « phoenix » du 30 juin 2016, disponible à l'adresse : www.presseportal.de.

ministre des Finances Wolfgang Schäuble et son administration⁴⁹. La chancelière n'a pas pris position dans ce débat.

On pourrait interpréter cette réaction comme étant typique d'une puissance dirigeante réticente à diriger (« reluctant hegemon ») et fuyant l'exercice de ses responsabilités⁵⁰. La plupart du temps, Angela Merkel a réagi avec réserve face aux événements. D'un autre côté, que ce soit lors de la crise de la dette en Grèce ou pendant la crise des réfugiés en 2015, la chancelière n'a pas hésité à passer à l'action, et si nécessaire à le faire seule. L'hésitation ne peut constituer non plus le seul motif à la retenue de la réaction allemande face au Brexit.

La préoccupation de l'Allemagne serait avant tout de préserver le *statu quo* et « l'Ancien Régime » du Conseil européen, soutiennent d'autres spécialistes comme la députée européenne française Sylvie Goulard⁵¹. En faveur de cette interprétation, on retiendra que la chancelière a jusqu'à présent tout fait pour éviter ce qui pourrait déboucher sur une grande réforme de l'UE. Au cours de l'été 2016, Berlin a fait la sourde oreille aux interventions de Paris ou de Rome en ce sens.

La principale raison susceptible d'expliquer l'attitude allemande, souligne une troisième école de pensée principalement représentée à Berlin⁵², serait que l'Allemagne comme « puissance au centre » aurait pour mission de veiller à la cohérence de l'UE et de préserver son équilibre. Cette école plaide pour que l'Allemagne exerce un rôle de direction, mais rappelle aussi la nécessité d'accorder davantage d'attention aux partenaires, et de construire de nouvelles coalitions. Comme partenaires possibles, on évoque d'abord les petits États membres du nord de l'Europe, le Benelux ou l'Autriche. Ces pays représentent une part importante de la puissance économique de l'UE, ont un système politique efficace et sont sur une même longueur d'onde que l'Allemagne en matière de politique étrangère, souligne-t-on dans une analyse de l'European Council on Foreign Relations, ce qui ne représente toutefois pas la position officielle du gouvernement allemand. Ces affirmations doivent par conséquent rester sujettes à caution⁵³.

49. Un aperçu intéressant sur la pensée de Schäuble est donné par T. Speckmann, chef du bureau des discours et des textes au ministère des Finances, dans le *Tagespiegel* du 29 juin 2016.

50. Le concept a été forgé par William E. Paterson, dans « The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 2010, vol. 49, issue s1, p. 57-75, septembre 2011.

51. S. Goulard, *Goodbye Europe*, Flammarion, Paris, 2016, p. 98 et suivantes.

52. J. Janning et A. Möller: « Leading from the Centre: Germany's Role in Europe », ECFR, Berlin, 2016.

53. *Ibid.*, p.8.

Ces analyses partent de l'hypothèse que l'on aura certes nécessairement besoin de la France comme partenaire, mais que ce partenariat ne sera plus suffisant, surtout en matière de politique étrangère⁵⁴. Ursula von der Leyen, ministre de la Défense, recherche clairement la proximité avec la France. En revanche, concernant la réforme de la zone euro, la France est considérée comme un partenaire difficile en raison de ses difficultés économiques actuelles et de divergences de fond entre Paris et Berlin sur le bon « Policy mix » de la zone euro. Il n'est pas exclu qu'une partie des cercles gouvernementaux à Berlin ne partage ce point de vue, très présent dans les médias allemands.

Angela Merkel s'est elle aussi rapproché à nouveau de la France après le référendum britannique. Lors du sommet extraordinaire de Bratislava, elle a donné l'accolade au président François Hollande. Berlin et Paris travaillent étroitement ensemble sur les situations de crise en Ukraine et en Syrie.

Les évolutions dépendront largement du résultat des élections en France, mais aussi des conséquences du changement de bord politique aux États-Unis. Suite à l'élection de Donald Trump, on demande de plus en plus à l'Allemagne d'assumer un rôle de direction, non seulement en Europe, mais aussi au niveau international. Le gouvernement fédéral s'est tenu jusqu'à présent sur la réserve face à ce type de demande que Barack Obama, président sortant aux États-Unis, a lui-même formulée⁵⁵.

Enfin, on n'oubliera pas que les élections au Bundestag allemand auront une influence importante sur la politique européenne allemande. Il ne s'agit pas seulement de savoir si l'AfD ou la CSU réaliseront un bon score. L'enjeu concerne aussi la formation d'un nouveau système multipartite, qui rendrait nécessaire la formation d'une grande coalition. Plusieurs analystes s'attendent déjà à ce que l'Allemagne perde son rôle de leader en Europe en raison de problèmes de politique intérieure⁵⁶. D'autres émettent l'hypothèse selon laquelle la République fédérale ne ferait que rejoindre la tendance générale en Europe, les partis populistes ayant le vent en poupe. Cette appréciation sous-tend également la déclaration de Bratislava.

54. *Ibid.*, p. 6

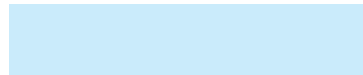
55. « À Berlin, Obama salue le leadership d'Angela Merkel », *France 24*, 17 novembre 2016, disponible à l'adresse : www.france24.com.

56. A. Mody, « Europa nach Merkel », Project Syndicate 2016, disponible à l'adresse : www.project-syndicate.org.

Dans l'ensemble, on garde l'impression que l'Allemagne n'a pas encore trouvé le rôle qu'elle va jouer en Europe. Le principal pays de l'UE est trop centré sur lui-même, et doit encore digérer les conséquences des décisions polémiques de ces dernières années – principalement en matière de politique migratoire. L'Europe se retrouve ainsi sans leadership, la France étant de son côté aussi en situation de faiblesse. Ce sera seulement après les élections de 2017 que l'on verra si Berlin et Paris feront redémarrer l'UE. Loin de dissiper les doutes, la réserve allemande après la Brexit les a plutôt renforcés.

Les dernières publications du Cerfa

- B. Kunz, « [Le Livre blanc allemand 2016. La consolidation du “consensus de Munich” et des questions qui persistent](#) », *Notes du Cerfa*, n° 134, octobre 2016.
- M. Koopmann, « [L'Europe a besoin de Weimar : Perspectives du Triangle de Weimar en période de crise](#) », *Notes du Cerfa*, n° 133, Ifri, octobre 2016.
- T. Fock, « [L'économie agricole allemande : des structures en mutation](#) », *Notes du Cerfa*, n° 132, Ifri, septembre 2016.
- H. Scheller, « [Le dilemme de la politique de l'investissement public en Allemagne – entre le frein à la dette et un retard croissant de l'investissement ?](#) », *Notes du Cerfa*, n° 131, Ifri, juin 2016.
- J. Wanninger, « [Les Balkans occidentaux, pierre de touche de la politique étrangère allemande et européenne](#) », *Notes du Cerfa*, n° 130, Ifri, mai 2016.
- M. Engler, « [Exploit humanitaire ou échec ? La crise des réfugiés en Allemagne et en Europe](#) », *Notes du Cerfa*, n° 129, Ifri, mars 2016.
- S. Aykut, « [Champions climatiques ? France, Allemagne et Europe dans les négociations sur l'Accord de Paris sur le climat](#) », *Visions franco-allemandes*, n° 27, Ifri, mai 2016.



ifri

institut français
des relations
internationales

