

Institut français des relations internationales

ifri

ramses

2019

Rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies

Sous la direction de Thierry de Montbrial et Dominique David

Avec 8 vidéos

DUNOD

Publié par Dunod pour l'Institut français des relations internationales

L'Allemagne, fidèle à ses contradictions

Merkel IV : une marge de manœuvre étroite

Réélue pour un nouveau mandat, la chancelière voit sa marge de manœuvre politique se réduire. Avec des conséquences sur ses choix européens : officiellement en phase avec les propositions françaises, l'Allemagne montre peu de dynamisme pour la réforme de la zone euro ou la coopération de défense.

Le 14 mars 2018, élue pour un quatrième mandat à 33 voix près, Angela Merkel se succède à elle-même, à la tête, encore et toujours, d'une « grande coalition ». Rien de bien nouveau donc sous le soleil allemand – alors qu'un peu partout dans les démocraties occidentales, l'alternance politique et l'effondrement des partis traditionnels semblent devenir la règle.

Si rien n'a changé en Allemagne, plus rien n'est pourtant comme avant. Le nouveau gouvernement ressemble au précédent, mais il a été mal élu. Aux élections de septembre 2017, les partis de la « grande coalition » n'ont réuni que 53 % des voix, et cette dernière est devenue depuis minoritaire dans les sondages. La marge de manœuvre politique de la chancelière est donc restreinte, d'autant que la fin de son règne – présumée mais jamais annoncée – l'affaiblit encore d'ici 2021, même si sa capacité de résilience ne saurait être sous-estimée. Le rejet par 47 % des électeurs d'un gouvernement à la fois sortant et reconduit complique sans conteste la donne politique allemande, sur les plans national et européen.

Le choc des urnes

Si les partis traditionnels allemands ne se sont pas effondrés comme en France ou en Italie, avec respectivement 32,9 % et 20,5 % des voix, l'Union chrétienne d'Allemagne et l'Union chrétienne sociale en Bavière (CDU-CSU) et le Parti social-démocrate d'Allemagne (SPD) ont réalisé en septembre 2017 leur plus mauvais score depuis 1953. Ils retrouvent un Bundestag dorénavant composé de six partis, dont quatre « petits » : l'extrême droite Alternative pour l'Allemagne (AfD) (12,6 %), les libéraux de plus en plus eurosceptiques du Parti libéral-démocrate (FDP) (10,7 %), la gauche radicale Die Linke (9,2 %) et les Verts (8,9 %). Le Parlement allemand est donc composé d'un tiers de députés affichant (à des degrés divers) leur scepticisme, ou une hostilité radicale, à l'égard du gouvernement et de l'Union européenne (UE).

Cela peut surprendre dans un pays accumulant excédents budgétaires et commerciaux, où le taux de chômage est au plus bas depuis 1973, et dont l'activité écono-

mique s'appuie sur une industrie compétitive et un taux de croissance stable. Si les Allemands admettent vivre dans un environnement plus prospère que jamais, ils s'inquiètent pourtant : inégalités qui se creusent ; emplois précaires et mal rémunérés ; loyers qui explosent et rejettent les classes moyennes des centres urbains ; immigration ressentie comme massive et non maîtrisée ; insécurité, plus latente que réelle pour la majorité, mais perçue comme croissante ; identité nationale qui se diluerait dans un multiculturalisme illusoire ; une Europe qui ne protège plus (assez) les citoyens mais coûte cher au contribuable ; et une Allemagne peinant à faire face à ses devoirs régaliens. Le vote des Allemands reflète donc bien celui des Britanniques et des Américains en 2016, comme celui des Italiens en 2018, en dépit d'un contexte national différent.

Une longue négociation

Le soir de l'élection, choqué par un score le plaçant seulement à 8 points de l'extrême droite, le SPD annonçait sa sortie du gouvernement, obligeant Angela Merkel à ouvrir de longues et difficiles négociations avec le FDP et les Verts en vue d'une coalition à trois, formation vers laquelle tend dorénavant le système politique allemand. Deux mois de pourparlers en vue d'une coalition dite « jamaïcaine » ne faisaient que confirmer les clivages entre partis, tout en mettant en évidence les limites d'un scrutin proportionnel qui avait été jusqu'ici la fierté des Allemands. Qu'il s'agisse de la réponse aux propositions d'Emmanuel Macron sur l'Europe, de l'immigration, du numérique, de la politique climatique ou de la politique économique et sociale, nul compromis durable ne s'est dégagé entre chrétiens-démocrates, Verts et libéraux. Ces derniers ont mis fin aux discussions, assumant la responsabilité d'un lourd échec dans un pays réputé pour son sens du compromis. Les libéraux rompaient ainsi avec leur rôle d'allié naturel de la droite modérée, s'apprêtant, sans doute pour tenter d'endiguer le vote AfD, à s'engager sur une voie « nationale-libérale ».

S'ouvre alors une triple option : une nouvelle élection (avec, au mieux, le même résultat) ; la formation d'un gouvernement minoritaire (hasardeux dans le système parlementaire allemand) ; ou la reconduction de la « grande coalition ». C'est alors que Martin Schulz, malheureux président du SPD et candidat à la chancellerie, qui avait juré pendant la campagne ne jamais accepter de gouverner « sous Merkel », invoque « l'intérêt suprême de l'Europe » et le besoin d'une « Allemagne stable au milieu du chaos » pour se précipiter dans les bras de la chancellerie, tout en s'attribuant le portefeuille des Affaires étrangères. C'est lui encore qui donne le *la* des négociations, début 2018, sur le nouveau contrat de coalition, allant jusqu'à en rédiger le premier chapitre, entièrement consacré à la relance de l'UE. Mais si le *Auswärtige Amt* vaut bien une messe, délégués et militants du SPD refusent de suivre l'homme qu'ils rendent responsable de leur défaite.

Par acquit de conscience et sans enthousiasme, les deux tiers d'entre eux, dans deux votes en février et mars, approuvent le nouveau contrat de coalition, mais ils obligent en même temps Martin Schulz à se retirer. Le SPD est divisé : un tiers de ses membres et de ses électeurs préférerait rester dans l'opposition, ou se rapprocher de la gauche radicale. Au moment où Angela Merkel retrouve une majorité au Parlement, elle n'en a plus dans le pays. En témoigne l'affrontement violent fin juin avec son ministre de l'Intérieur sur l'éventuel refoulement à la frontière des demandeurs d'asile déjà enregistrés dans un autre pays de l'UE. Cette question menace la traditionnelle alliance CDU-CSU, à tel point que cette dernière pourrait envisager

sa sortie de gouvernement et sa séparation de la CDU – au prix d'une crise politique sans précédent et sans doute d'élections anticipées au résultat plus qu'incertain.

L'Europe en attente

La chancelière sort donc affaiblie des élections et de six mois de négociations qui n'ont fait que reconduire le gouvernement sortant. Si elle compte aller jusqu'au bout de son mandat, elle complique considérablement la tâche d'un successeur désigné qui ne pourrait émerger qu'avec la prochaine campagne électorale, sans expérience ni légitimité. Si elle scinde son actuel mandat en deux, pour permettre à son successeur d'entrer en campagne comme « chancelier sortant », son départ de la chancellerie et de la présidence de la CDU interviendrait dès la fin 2019, quelques mois seulement après les élections européennes. Que pourrait-elle réaliser d'ici là ?

Rien ne laisse présager ce dernier scénario, même si la chancelière a installé à des postes de responsabilité (pour mieux les contrôler ?) deux successeurs potentiels : le très conservateur et controversé Jens Spahn, ministre de la Santé, et Annegret Kramp-Karrenbauer, ancienne ministre-présidente promue secrétaire générale de la CDU. Son profil modéré, pro-européen et même pro-français fait d'« AKK » la candidate idéale à la succession d'Angela Merkel, même si ce profil peinera à regagner les voix des électeurs chrétiens-démocrates que la politique migratoire et européenne d'Angela Merkel a poussés vers l'AfD. Face à l'extrême droite, la CDU a les mêmes dilemmes que les « Républicains » français. Reste à savoir si elle en reproduira les fractures.

Réformer l'eurozone ?

Ces incertitudes pèsent beaucoup sur les engagements européens d'Angela Merkel, et sur ses réactions aux propositions françaises. Mais ce qui freine le plus la chancelière, c'est l'euroscepticisme croissant d'une majorité d'Allemands, et notamment de son propre parti, dont ni les cadres, ni les électeurs n'approuveraient un rapprochement avec Macron sur l'Europe qui pourrait entraîner l'Allemagne sur des théâtres d'opérations extérieures et transformer l'eurozone en une « union de transferts ».

En dépit de ces résistances, la chancelière a formulé des propositions qui, si elles ne satisfont pas toutes les demandes françaises, font pourtant écho au discours de la Sorbonne de septembre 2017. Comme Emmanuel Macron, Angela Merkel juge insuffisants les moyens existants pour stabiliser l'eurozone. Sans aller jusqu'à évoquer la nécessité d'une refonte totale, elle se dit favorable à la création d'un « budget d'investissement de la zone euro », qui ne devrait pas excéder « deux chiffres en milliards d'euros », soit au maximum 20 à 30 milliards – donc à peine 10 % du montant évoqué par Macron, favorable à un budget équivalant à 2 % ou 3 % du PIB de la zone euro, soit plusieurs centaines de milliards.

Angela Merkel a également esquissé un timide pas vers la France en se prononçant en faveur d'un Fonds monétaire européen (FME) qui succéderait au Mécanisme européen de stabilité (MES). Mais elle n'oublie pas les principes de l'ordo-libéralisme allemand, ni les positions de son parti, lorsqu'elle évoque la nécessité de permettre au futur FME – qui resterait du domaine intergouvernemental – d'avoir un droit de regard sur les politiques budgétaires des États de l'eurozone. En revanche,

elle se dit favorable à des mesures anticycliques, prônant la création d'une ligne de crédit à court terme (environ cinq ans) pour les pays en difficulté, tandis que son ministre des Finances Olaf Scholz (SPD) préconise un fonds de réassurance de l'eurozone pour financer l'assurance chômage d'États membres en crise.

La chancelière a également donné son feu vert à une « union des marchés des capitaux ». Prise séparément, cette initiative n'aurait guère eu d'écho, mais conjuguée au plan Juncker pour l'investissement et à l'achèvement de l'union bancaire – et c'est sans doute ainsi que Merkel l'entend – « l'union des marchés des capitaux » pourrait se transformer en une « union de financement et d'investissement » qui, pour les présidents de la Banque de France et de la Bundesbank, permettrait de mieux orienter l'épargne vers des investissements productifs en Europe. Bref, sur l'eurozone, le débat est engagé, mais les positions françaises et allemandes divergent encore de façon substantielle.

Défense : le mouvement immobile ?

Sur le plan politique, l'Allemagne bouge mais son timide mouvement est proche du surplace. Le constat merkelien maintes fois répété, selon lequel l'Europe doit prendre son destin en mains, traduit la distension du lien transatlantique et ne saurait être sous-estimé. Mais il n'entraîne pas un renversement de tendance de la politique européenne de Berlin notamment en matière de défense et de sécurité européenne. La chancelière se dit favorable à la transformation de Frontex en une véritable police européenne des frontières, à la création d'une Agence européenne des migrations, et à une harmonisation des procédures en matière d'asile.

En matière de défense, elle soutient *a priori* la proposition française d'Initiative européenne d'intervention (IEI), mais insiste pour que cette dernière s'inscrive dans la Coopération structurée permanente (CSP). Ce que refuse Paris, qui juge celle-ci trop peu ambitieuse, trop inclusive, trop peu tournée vers l'opérationnel. La France préfère agir avec des groupes d'États réduits, ayant à la fois la capacité et la volonté d'intervenir. Le *oui* allemand, pourrait donc être le travesti d'un *nein* reflétant une fois encore la nécessité, pour la chancelière, de composer avec un Bundestag fort peu séduit par la « logique militaire » de la France. Sur l'Europe, l'Allemagne veut certes avancer, mais à un rythme qui ne semble pas correspondre aux nécessités du jour. Le débat est donc ouvert.

H. S.

Pour en savoir plus

- Dossier « Les élections fédérales du 24 septembre 2017 », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 222, octobre-décembre 2017.
- I. Klinké, « Geopolitics and the Political Right : Lessons from Germany », *International Affairs*, vol. 94, n° 3, mai 2018.
- H. Stark, « Entre crise politique et tentative de relance européenne : interrogations allemandes », *Notes du Cerfa*, n° 144, Ifri, septembre 2018.