



terra nova

LE THINK TANK PROGRESSIS



ANGELA MERKEL, UN PORTRAIT POLITIQUE



Par Marie Delorme, Nicolas Leron et Marc-Olivier Padis



6 SEPTEMBRE 2021

Angela Merkel, un portrait politique

Beaucoup de petits pas et quelques volte-face

Synthèse

Ce rapport, écrit par Marie Delorme, Nicolas Leron et Marc-Olivier Padis, est issu d'un groupe de travail qui a réuni Yves Bertoncini (président du Mouvement européen-France), Ismail Daoud (étudiant en relations internationales et à l'ENA) Marie Delorme (économiste), Nicolas Leron (attaché parlementaire), Yannick Prost (haut fonctionnaire) et Marc-Olivier Padis (directeur des études de Terra Nova).

Les auteurs remercient Hélène Miard-Delacroix (Professeur des universités, titulaire de la chaire d'histoire et civilisation de l'Allemagne contemporaine à Paris Sorbonne) pour sa relecture.

6 septembre 2021

Après 16 années au pouvoir, Angela Merkel quittera la chancellerie quand les députés élus le 26 septembre prochain auront désigné le nouveau gouvernement de l'Allemagne. Ce départ annoncé a achevé de donner un statut à part à une chancelière, la doyenne des sommets internationaux, qui s'est imposée comme une figure majeure en Europe et à l'international. Mais, au-delà de son endurance et d'impressionnants niveaux de popularité, quel bilan peut-on faire de son action ? A-t-elle préparé son pays à l'avenir ? Quel héritage politique laisse-t-elle ?

Le départ de la chancelière mérite d'être salué pour plusieurs raisons. D'abord, la longévité, dans une période où la vie politique semble dominée par le court terme, bousculée par l'instabilité et la « fatigue démocratique ». La crédibilité personnelle, ensuite, dans une période marquée par la défiance envers les gouvernants, où elle semble démentir à elle seule les pronostics sur l'« irrésistible » montée des populistes et des leaders autoritaires. La prudence et la sobriété, alors que beaucoup de ses interlocuteurs internationaux se livraient à des surenchères de provocation. Le sens des responsabilités, enfin, dont témoigne notamment sa décision, annoncée en 2018, de partir à la fin de son quatrième mandat, sans se lancer dans une ultime campagne électorale.

Au cours des « années Merkel », les occasions de malentendus ont été nombreuses entre la France et l'Allemagne. D'un point de vue français, certaines décisions sont

apparues prises sans concertation avec les partenaires européens (tournant énergétique, accueil des réfugiés) quand, dans d'autres cas, c'est plutôt le manque de réaction à des propositions françaises de plus grande intégration européenne qui sont restées, dans un premier temps, ou pendant de longues années, sans réponse (gestion de la zone euro, action extérieure commune). Ces moments d'incompréhension ont fragilisé l'axe Paris-Berlin et freiné l'élan européen. L'Allemagne de Merkel, quatrième puissance économique mondiale, a-t-elle été à la hauteur de ses responsabilités européennes et internationales ?

Cette étude ne propose pas un portrait psychologique d'Angela Merkel. Celle-ci se livre peu et s'est entièrement absorbée dans son rôle. Son style de gouvernement offre peu de prise à l'anecdote. Elle s'est révélée particulièrement à l'aise dans son rôle institutionnel : sobre, efficace, pragmatique, consensuelle. Elle a fait preuve de prudence dans la gestion des graves crises qui ont ponctué la période. Si elle a souvent donné l'image de « Mme Non » par une forme d'intransigeance sur les dossiers européens, elle a aussi fait accepter à son pays des évolutions majeures, en bousculant en particulier le tabou de l'endettement commun européen.

Quatre dossiers emblématiques dominent le bilan de ses quatre mandats : la politique de l'énergie, l'accueil des réfugiés, la gestion de la zone euro et les responsabilités internationales de l'Allemagne. Quelle est la marque personnelle de la chancelière sur ces dossiers ? Cela semble difficile à dire, tant elle semble d'abord avoir toujours en priorité choisi la défense des intérêts fondamentaux du pays dans une grande continuité avec ses prédécesseurs immédiats, sans vision affichée de l'avenir. L'Allemagne apparaît en manque de solutions sur des dossiers comme sa faiblesse démographique, (qui compromet son système de protection sociale), le besoin de modernisation de son administration, le manque d'investissement dans les infrastructures d'avenir.

Ce qui frappe dans l'exercice du pouvoir d'Angela Merkel, c'est un apparent immobilisme sur des dossiers où elle est très attendue puis un art de l'exécution particulièrement rapide quand sa décision est prise. Ce système d'action a été plus d'une fois déroutant mais il construit des choix solides et, le plus souvent, partagés. Ce regard rétrospectif sur une longue pratique du pouvoir apparaît finalement comme l'occasion de rappeler les grands défis qui attendent l'Allemagne : une politique de

l'énergie qui n'est pas encore dans la trajectoire attendue par les accords de Paris, un modèle d'intégration en forte tension, un engagement réaffirmé en faveur de l'Europe mais qui crée des tensions avec ses partenaires, une prise de responsabilité internationale encore incertaine et timide dans un contexte devenu plus instable.

1. Introduction
2. L'art de gouverner. Un pouvoir impersonnel et populaire
3. Sortie du nucléaire et sortie du charbon : deux tournants stratégiques difficiles à concilier
4. Face aux tensions de la zone Euro
5. La crise des réfugiés
6. Le discours européen
7. International, le leadership immobile
8. Conclusion : pas de « merkelisme » sans Merkel
9. Annexe : La situation économique de l'Allemagne à la veille de la crise du Covid

INTRODUCTION

Pour faire un bilan des années d'Angela Merkel au pouvoir d'un point de vue français, il faut surmonter trois obstacles. Le premier est le risque d'incompréhension du fonctionnement institutionnel allemand. On ne peut interpréter l'action de la chancelière comme si elle disposait des pouvoirs et de la marge d'action du Président français. Dans le régime parlementaire allemand, le rôle de la chancelière est très délimité, elle doit par exemple tenir compte du Parlement de manière beaucoup plus serrée que le Président français. En outre, entre 2005 et 2021, elle a été en coalition pendant la plus longue partie de son exercice du pouvoir : sur quatre mandats, trois ont été menés en « grande coalition ». Or, dans le cas d'une coalition, les partis signent, après de longues négociations, un « contrat de coalition » qui est contraignant. Celui-ci détaille les principaux projets du gouvernement, les priorités politiques, etc.

Le deuxième obstacle tient au style d'exercice du pouvoir d'Angela Merkel. Il est difficile de percevoir ce qui relève de sa décision personnelle dans les grands choix politiques qu'elle fait. Sa discrétion n'empêche pas des décisions fermes. Mais elle ne met pas en avant un caractère personnel. Issues de longues négociations, de mouvements préparatoires, d'une préférence affichée pour les choix consensuels, les décisions politiques prises en Allemagne ne portent pas une marque aussi personnelle que de ce côté-ci du Rhin. Un style personnel apparaît néanmoins dans un sens étonnant du rythme politique. La chancelière aura donné l'impression, sur de très nombreux dossiers, de ne pas prendre position, de refuser toute décision, de différer les choix, jusqu'au moment où, d'un coup, elle avance très rapidement de manière aussi résolue qu'inattendue. Cet art du mouvement est aussi une forme de leadership peu commun. Telle est l'énigme centrale d'Angela Merkel : elle a souvent donné l'impression d'agir « trop peu, trop tard et à contrecœur » selon une critique qui lui a été souvent faite à Paris. Pourtant, sur quelques dossiers majeurs, elle a bougé au moment décisif, entraînant le pays avec elle sans remous ni déchirures, sans donner prise à la critique, en préservant un précieux sentiment de continuité des orientations fondamentales de l'Allemagne.

Le troisième obstacle est le manque de sources pour décrire son caractère. La chancelière n'est guère portée aux confidences à la presse. Elle accorde peu d'entretiens et, quand elle le fait, ne parle pas d'elle. Sa biographie donne peu de prise au romanesque et ses années

de Chancellerie livrent peu d'anecdotes. Son application à la tâche force le respect mais décourage la curiosité. Il n'y aurait en somme presque rien à dire sur sa personne. C'est pourquoi on peut livrer qu'un portrait politique d'Angela Merkel et proposer un bilan politique de son action. Seize années à la tête d'une des principales puissances économiques du monde, seize années de stabilité dans une période de crises mondiales spectaculaires, de celle des dettes souveraines à celle du Coronavirus, seize années de gouvernement continu alors que les systèmes politiques de nombre de voisins et d'alliés connaissaient des bouleversements politiques majeurs... Elle a connu et travaillé avec quatre présidents à Paris (J. Chirac, N. Sarkozy, F. Hollande et E. Macron), quatre présidents à Washington (G. W. Bush, B. Obama, D. Trump, J. Biden), cinq Premier ministre à Londres (T. Blair, G. Brown, D. Cameron, T. May, B. Johnson), huit présidents du Conseil à Rome (S. Berlusconi, R. Prodi, M. Monti, E. Letta, M. Renzi, P. Gentiloni, G. Conte, M. Draghi) etc. Cette longévité a des précédents : de 1974 à 2021 (presque un demi-siècle), la République fédérale voyait se succéder quatre chanceliers (H. Schmidt, H. Kohl, G. Schröder, A. Merkel), quand la Ve République épuisait six présidents et 32 gouvernements successifs. C'est ce qu'on appelle à Paris l'instabilité inhérente au régime parlementaire !

A. Merkel est restée très populaire, au-delà de son propre camp : au cours de ses quatre mandats, elle a recueilli des taux d'approbation en moyenne proches de 60%, jamais inférieur à 46% et parfois supérieurs à 70%. Elle a aussi pourtant suscité des critiques tout au long de ses mandats. En vue des élections de septembre, son bilan est critiqué et ses adversaires se démarquent d'elle. On lui reproche d'avoir dépassionné la politique et rendu les clivages illisibles à force de contourner les confrontations. Elle a longtemps affaibli son allié des grandes coalitions, le SP. Elle a gouverné sans le FDP, l'allié traditionnel de la CDU. Elle a stimulé la naissance de l'AfD, qui rassemble ceux qui sont exaspérés par sa politique centriste. Aux yeux des Verts, elle a bien géré mais à courte vue, sans préparer l'avenir de l'Allemagne. Du côté français, on lui a régulièrement reproché des accords du bout des lèvres, sans enthousiasme, sans vision pour l'Europe. Inversement, elle n'a pas mené assez de concertation quand elle a soudainement accéléré et pris des décisions structurantes comme la sortie du nucléaire ou l'accueil des réfugiés. Le président américain Trump lui reprochait de mener une politique mercantiliste favorisant les exportations aux dépens de la consommation intérieure, trop centrée sur les intérêts économiques de l'industrie, sans prendre ses responsabilités sur le terrain géopolitique de la Défense.

Ces critiques sont-elles justifiées ? Il faut entrer dans quelques dossiers pour le mesurer. C'est pourquoi nous examinerons ici tout d'abord son style de gouvernement, qui montre un sens aigu du « *momentum* » politique. Nous verrons comment elle a traité le dossier de l'énergie avec une double sortie du nucléaire, puis du charbon. Nous verrons pourquoi elle a tant tardé à accepter une évolution de la doctrine économique de la zone euro. Le moment de la crise des réfugiés nous donnera par ailleurs un aperçu des valeurs qui sont essentielles pour elle. L'étude précise des rares grands discours consacrés à l'Europe permettra également de cerner sa vision du projet européen. Enfin, sa manière d'aborder la question sensible de l'action internationale de son pays, notamment en matière militaire illustrera sa vision du rôle de l'Allemagne en Europe et dans le monde.

1. L'ART DE GOUVERNER : UN POUVOIR IMPERSONNEL ET POPULAIRE

« Si quelqu'un t'a offensé, ne cherche pas à te venger.

Assieds-toi au bord de la rivière et bientôt tu verras passer son cadavre »

Lao Tseu

La conduite du gouvernement par Angela Merkel semble donner peu de prise aux commentaires. Ses interlocuteurs la décrivent comme informée, méthodique, patiente, d'humeur égale. Elle ne commente guère sa propre action, ne théorise pas sa pratique du pouvoir. Son entourage extrêmement fidèle (Eva Christiansen et Beate Baumann) maîtrise parfaitement sa communication (pas de fuites, pas de rumeurs...). Faut-il voir dans cette prudence un trait de sa personnalité ? Ce n'est même pas sûr. Il faudrait la connaître pour pouvoir le dire. N'est-elle pas plutôt l'incarnation des vertus que l'Allemagne cherche à projeter : discrétion, efficacité, fiabilité. Quoi qu'il en soit, en l'absence de tout épanchement autobiographique ou de toute spéculation psychologique déplacée, il faut d'abord reconnaître que son style est d'abord et avant tout parfaitement adapté à son rôle, au contexte institutionnel et politique allemand, et à la période qu'elle a traversée.

C'est une conviction partagée par l'ensemble de la classe politique allemande que la première responsabilité des dirigeants allemands est de présenter à leurs voisins une image

rassurante de leur pays¹. Pourtant née en 1954, neuf ans après la fin de la guerre, la chancelière n'échappe pas au poids du second conflit mondial. Le remarquable travail civique et politique mené par l'Allemagne sur ses responsabilités historiques n'efface pas le passé. En outre, dans les années 1990, la Réunification a relancé les inquiétudes sur la question nationale allemande et le poids du pays dans une Europe centrale délivrée du joug soviétique. L'engagement européen est une manière de répondre aux inquiétudes suscitées par la centralité allemande dans la nouvelle géographie continentale et une condition de la « normalisation » du pays². Mais la continuité politique, la prévisibilité des décisions et la stabilité intérieure constituent également une garantie permettant à l'Allemagne de jouer son rôle de puissance continentale centrale, pour la première fois de son histoire sans rompre les équilibres européens. Un profil bas et une absence d'aventurisme que la chancelière a parfaitement incarnés.

Son rôle est également limité par ses prérogatives institutionnelles. Un lecteur français, retirant les lunettes des institutions de la Ve République, doit accommoder sa vue. La chancelière tient son pouvoir d'une élection législative et son action est largement définie par le programme électoral de son parti, vis-à-vis duquel elle est redevable. Les partis gouvernent toujours en coalition, laquelle est scellée par un accord de gouvernement extrêmement précis. Au sein de son parti, il faut en outre toujours préserver un équilibre interne avec la CSU bavaroise, plus conservatrice. Angela Merkel est d'ailleurs restée à la tête de la CDU (jusqu'en 2018) en même temps qu'elle était chancelière. Elle rend des comptes au Parlement, y compris sur l'ensemble des négociations auxquelles elle participe au sein du Conseil européen, qui sont cadrées par un vote du Bundestag en amont. Sa priorité en rentrant de Bruxelles est d'aller présenter les résultats des discussions européennes au Bundestag.

Son rôle de chef de gouvernement est aussi contraint : les ministres de son gouvernement ont une grande marge de manœuvre. Ils jouissent également d'une grande longévité à leur poste, qu'ils doivent à leur parti et non à la chancelière. Les remaniements sont rares, et les ministres assez puissants pour lui tenir tête. On l'a vu au moment de la crise de la dette grecque, où un long bras de fer l'a opposée à son ministre des Finances, Wolfgang Schäuble,

¹ Voir par exemple le dernier discours de l'ancien chancelier Helmut Schmidt devant le congrès du SPD à Berlin en 2011.

² Heinrich-August Winkler, *Der Lange Weg nach Westen*, C. H. Beck, 2003.

partisan d'une stricte orthodoxie budgétaire vis-à-vis de la Grèce, et qui a même agité la menace d'un « Grexit » forcé. Fort d'une longue expérience (il était déjà ministre sous Helmut Kohl...), il a pesé jusqu'au bout pour rappeler l'Europe au respect littéral de la responsabilité et du gouvernement par les règles, principes de l'ordolibéralisme allemand³. C'est en cas de conflit entre deux ministres que la chancelière dispose d'une véritable capacité d'action. C'est en effet à elle qu'il revient de chercher la conciliation et d'arbitrer entre les ministres au nom de la collégialité gouvernementale (*Kollegialprinzip*). Responsable de la politique du gouvernement, c'est à elle qu'il revient de décider en dernier recours, en cas de division du cabinet, la ligne choisie par le gouvernement en fonction des grands principes qui ont été fixés en amont (*Richtlinienkompetenz*). Or, la capacité de négociation d'Angela Merkel est grande et elle a su l'utiliser à bon escient. Elle sait pourtant aussi trancher au moment décisif, comme elle l'a montré récemment au cours de la crise sanitaire en faisant adopter en conseil des ministres en avril 2021 une loi réduisant le pouvoir des régions en matière sanitaire, afin de mettre un terme à la cacophonie de la gestion de la crise du Covid par les présidents de région. Une évolution marquante du fédéralisme allemand, que seule une chancelière populaire et crédible pouvait imposer.

Angela Merkel a gagné quatre élections générales successives depuis 2005. Mais elle a également dû gouverner dans une grande coalition avec le parti social-démocrate dans trois de ces quatre législatures. Seule la période 2009-2013 a permis une coalition CDU-CSU avec les libéraux centristes FDP (une coalition qui était habituelle avec les précédents chanceliers conservateurs). Or, les trois grandes coalitions ont fait l'objet de négociations détaillées et contraignantes sur le programme de gouvernement. Si les grandes coalitions assurent des majorités très confortables au Parlement (néanmoins en recul dans la dernière législature : 73% des députés en 2005, 79% en 2013 mais seulement 56% en 2018), le contrat de coalition laisse peu de possibilité d'improvisation au gouvernement. Les prérogatives politiques de la chancelière ne sont donc en rien comparables à la liberté d'action que la constitution de la Ve République accorde au Président français.

³ Courant de pensée économique et juridique, développé depuis les années 1930, selon lequel le rôle économique de l'Etat est de créer et d'entretenir un cadre normatif permettant la « concurrence libre et non faussée » entre les entreprises. Dans cette conception, l'Etat ne doit pas seulement garantir la libre initiative des acteurs privés, il doit aussi s'assurer que le marché reste ouvert à la concurrence, il doit lutter contre les monopoles et protéger les entreprises des effets négatifs d'une concurrence dérégulée.

Sa position singulière de garante des grandes coalitions a singulièrement changé le profil politique d'Angela Merkel en l'attirant vers des positions centristes. Avant de devenir chancelière, quand elle prit la présidence de la CDU en 2000, elle défendait des positions très libérales, à l'américaine. Dans un rare moment de confiance personnelle, elle rapporte qu'elle a été longtemps fascinée par les Etats-Unis : comme une jeune fille de l'Est à qui les voyages avaient été longtemps interdits, elle se faisait une image idéalisée de l'Amérique des années Reagan⁴. Contre le chancelier social-démocrate Gerhard Schröder, elle avait défendu l'action militaire américaine en Irak en 2003. Sa campagne de 2005 était très marquée par des positions dérégulatrices, hostiles à l'Etat et à l'Union européenne. Mais, contrainte à la coalition en 2005 (avec 35,2% des voix, son parti n'a qu'un point d'avance sur le SPD à 34,3%), elle s'adapte rapidement. Des décisions radicales sont d'autant moins nécessaires que son prédécesseur, G. Schröder, a sécurisé une grande modération salariale dans les secteurs exportateurs et mené une politique résolue de flexibilisation du marché du travail avec l'ensemble des réformes « Hartz ». Les premières années du premier mandat d'A. Merkel ont été en réalité consacrées à la mise en œuvre de l'agenda 2010 de Schröder, en adoucissant d'ailleurs sur le plan social les mesures les plus contestées. L'objectif des réformes introduites par son prédécesseur était de rétablir la compétitivité allemande, de manière à stimuler les exportations et relancer l'économie d'un pays alors considéré comme « l'homme malade de l'Europe ». Après des années consacrées à amortir le coût économique de la Réunification, les réformes Schröder misent sur la conquête des marchés extérieurs. A. Merkel ne dévia pas de cette trajectoire préparée par Kohl et Schröder, sans avoir à payer le coût politique de ces décisions impopulaires prises avant elle.

Elle s'adapte d'autant mieux à sa position centriste qu'elle n'est pas parfaitement à son aise avec les conservateurs de son parti. Elle apparaît comme une marginale dans son propre camp : première femme chancelière, née à l'Est, fille de pasteur, divorcée et sans enfant, elle est très éloignée des codes des conservateurs bavarois et des catholique rhénans (comme Adenauer ou Kohl) qui ont longtemps dominé le parti. Mais elle sait que ce qui compte pour son parti, c'est de rester au pouvoir : la CDU y a déjà été 14 ans avec Konrad Adenauer (1949-1963) et 16 ans avec Helmut Kohl (1982-1998). Merkel s'est à son tour imposée aux caciques du parti par sa longévité. Elle leur a fait accepter l'abandon de positions conservatrices emblématiques en introduisant une allocation parentale, en imposant des

⁴ Voir Marion van Renterghem, *Angela Merkel, l'ovni politique*, Les Arènes, 2017, p. 210.

quotas de femmes dans les instances des entreprises, en suspendant le service militaire obligatoire, en faisant accepter le principe de la double nationalité. Dans sa position centriste, elle a rassuré la population et profité de la « démobilisation asymétrique » lors des élections : les électeurs incertains de leur choix ou éloignés des clivages partisans n'avaient pas de raison de se mobiliser contre elle. Symétriquement, elle a exacerbé la colère de certains électeurs conservateurs, déçus par l'évolution modérée de leur parti, qui se sont tournés vers l'AfD.

Très bonne négociatrice, Angela Merkel ne se met pas en avant. Elle observe, calcule le rapport de force, attend le moment favorable et agit vite quand elle juge le moment opportun. En 16 ans de pouvoir, ces moments ont paru rares mais ils ont toujours été décisifs. Si elle a gagné en Europe le surnom de « Mme Non » au moment de la crise des dettes souveraines, sa rapidité d'exécution a plus d'une fois démenti l'impression d'un leadership immobile. La manière dont elle a géré le vote sur l'ouverture du mariage aux personnes de même sexe est emblématique de sa façon de faire. Le texte est adopté le 30 juin 2017, en une seule séance au Parlement, après 38 minutes de débats, juste avant l'été, parce qu'elle sent que l'opinion est prête, alors qu'elle vote elle-même, à titre personnel, contre... Il en va de même de sa décision d'accélérer la sortie de son pays du nucléaire, juste après la catastrophe de Fukushima, en 2011. Ou encore de son choix médiatisé et unilatéral d'accueillir massivement les demandeurs d'asile fuyant l'Irak et la Syrie à la fin de l'été 2015.

Angela Merkel s'est donc parfaitement adaptée à son rôle institutionnel et aux contraintes du contexte politique. Elle apparaît aussi en adéquation avec la période : l'Allemagne apparaît durant ses mandats comme un pôle de stabilité dans un monde secoué par les crises (crise financière de 2008, crise sanitaire...). La fin de la Guerre froide a permis à l'Allemagne de se réunifier et, en modifiant la géographie européenne, l'a placée dans une position centrale en Europe. En tant que puissance commerciale exportatrice, elle a également bénéficié de l'essor de la Chine. Cependant, la fragilité des équilibres mondiaux marque sa vision du monde. Dès 2005, quand elle arrive à la Chancellerie, elle prend la mesure de la fragilité d'une Europe divisée par la guerre d'Irak (de nombreux pays nouvellement admis étant des fervents défenseurs des Etats-Unis au grand mécontentement de Jacques Chirac qui leur conseillait sans ménagement de « se taire ») et plombée par le « non » français et néerlandais au projet de Traité constitutionnel européen. Le rôle stabilisateur et rassembleur de l'Allemagne en Europe s'impose à elle avec évidence. L'enjeu n'est plus la fin de la Guerre

froide ni la Réunification mais une suite de chocs imprévus qui menacent la cohésion européenne.

Alors qu'elle hésitait à se présenter à nouveau en 2018, sa popularité effritée par la politique d'accueil des réfugiés⁵, elle décide, après l'élection de Donald Trump aux Etats-Unis, de se lancer dans une quatrième campagne électorale risquée. Son objectif est de limiter l'impact de la déstabilisation de la relation atlantique et, avec elle, du reste des relations internationales. Pour une puissance économique exportatrice comme l'Allemagne, les règles internationales d'un multilatéralisme efficace sont vitales. Sa démarche n'est cependant pas cyniquement mercantiliste. Certes, elle a toujours veillé aux intérêts de la machine exportatrice allemande, en comprimant la demande intérieure allemande et en ménageant ses principaux interlocuteurs commerciaux comme la Chine. Mais, en tant qu'ancienne citoyenne de RDA, ayant grandi dans l'ambiance oppressante d'une dictature communiste finissante, elle a personnellement vécu le poids de la surveillance policière et elle est viscéralement attachée aux libertés fondamentales, à la démocratie parlementaire, à la Constitution, aux valeurs fondatrices de l'Europe. En 2016, Barack Obama, en lui rendant visite à Berlin à l'occasion de son dernier voyage en Europe, marque ostensiblement sa confiance dans sa capacité à défendre les valeurs fondatrices de la relation transatlantique. Il lui confie le flambeau de la défense du monde libre face à l'irrationalité imprévisible de Trump, aux coups de force violents de Poutine, aux chantages d'Erdogan et au nouvel impérialisme de Xi. De fait, elle sait plaider la cause individuelle de dissidents en Chine et a accepté les sanctions économiques contre la Russie après l'annexion de la Crimée. Mais cette défense des principes n'est-elle que le visage le plus bienveillant d'une politique fondamentalement tournée vers le maintien du statu quo géopolitique, la stabilité économique et un pragmatisme politique désenchanté ?

⁵ En septembre 2018, Angela Merkel recueille 46% d'opinions favorables, le point le plus bas mesuré dans l'enquête ARD-DeutschlandTREND.

2. SORTIE DU NUCLEAIRE ET SORTIE DU CHARBON : DEUX TOURNANTS STRATEGIQUES DIFFICILES A CONCILIER

S'il est un dossier dans lequel la chancelière Angela Merkel est créditée d'avoir pris une décision rapide et structurante pour l'avenir de son pays, c'est bien celui de la politique énergétique. Pourtant, si l'on reprend le fil chronologique de la décision de sortie du nucléaire en 2011, son intervention consiste plutôt dans le rétablissement d'une continuité que dans une rupture. Sa décision de sortir du nucléaire est en effet la confirmation d'une décision antérieure, profondément partagée par la population, un choix qui, en Allemagne, apparaît de fait bi-partisan.

Reprenons le cours des événements. En septembre 1998, après 16 ans de pouvoir, Helmut Kohl perd les élections législatives. Une coalition SPD – Grünen se met en place. Dans leurs négociations avec Gerhard Schröder, les Verts demandent la sortie du nucléaire, un sujet fondateur pour le mouvement écologiste allemand. Un accord est trouvé en 2000 (« *Atomkonsens* ») qui prévoit la fermeture du parc en 2021. Le calendrier est fixé, le programme de fermeture est engagé et la montée en puissance des énergies renouvelables est lancée. Tout juste élue en 2005, Angela Merkel considère qu'il faut prolonger la durée d'exploitation des centrales en activité et fait voter, non sans mal, en 2010 une prolongation moyenne de 14 ans des centrales, afin de rentabiliser les installations nucléaires. Mais, en 2011, l'accident nucléaire de Fukushima relance un important mouvement d'opinion contre cette énergie. C'est alors que la chancelière renonce à son changement de calendrier, qu'elle décide la fermeture immédiate de 8 centrales (qui devaient de toute manière fermer avant fin 2013 dans le calendrier initial) et la fermeture du reste du parc (soit 8 centrales restantes) en 2022 (soit un an plus tard que ce que prévoyait le premier accord SPD-Grünen). Elle a pu s'appuyer pour cela sur un fort consensus bi-partisan (puisqu'elle reprenait à son compte la décision de la coalition rouge-verte) et une très large approbation de l'opinion (seuls 18% des Allemands se déclarent à ce moment-là favorables à la prolongation du fonctionnement des centrales).

Le coût de cette politique est élevé puisque le bilan final du nucléaire allemand quand l'ensemble du parc sera fermé devrait être négatif d'environ 50 milliards d'euros⁶. Le

⁶ Un bilan provisoire établi en 2016 calcule que la vente de l'électricité produite par les centrales nucléaires aura rapporté aux exploitants 178 milliards d'euro fin 2015, auxquels il faut ajouter 14 milliards d'ici 2022, tandis que les

changement de calendrier, sans modifier le montant des sommes à mobiliser pour changer de modèle énergétique, a concentré en quelques années des dépenses qui devaient s'étaler sur plusieurs décennies : le démantèlement du parc nucléaire (estimé à 48 milliards), la gestion des déchets (28 milliards) et surtout les subventions aux énergies renouvelables (25 à 30 milliards d'euros par an⁷). Le coût du démantèlement n'est pas vu comme une charge additionnelle puisqu'il aurait été payé de toutes façons. Le raisonnement est le même pour la gestion des déchets, qui sera même moindre qu'en cas de vie complète des centrales puisque la quantité de matière à retraiter sera finalement plus faible que prévu. En revanche, le développement des énergies renouvelables implique un important investissement dans les réseaux de transport de l'électricité, d'autant plus que les installations photovoltaïques et éoliennes ont largement été lancées à partir d'initiatives locales, c'est-à-dire très dispersées sur le territoire. On estime leur coût à 100 milliards environ en 2030. La bonne santé économique du pays a permis d'envisager ces niveaux de dépense, mais aussi le choix de faire porter l'effort par le consommateur final (plus que par l'industrie, dont la compétitivité est préservée) qui paie l'énergie beaucoup plus cher qu'en France : en 2019, le prix du kWh dépasse 0,30 €/kWh en Allemagne, soit près de deux fois plus qu'en France (0,17 €/kWh).

Mais une conséquence essentielle de la sortie du nucléaire est avant tout que cette énergie ne peut plus servir à assurer la continuité de la fourniture d'électricité quand les EnR, qui sont intermittentes par nature, ne fonctionnent pas : ce sont donc des centrales électriques à gaz et à charbon qui complètent le système et assurent la continuité de l'offre. De ce fait, comme nous le verrons, le bilan carbone de l'Allemagne n'est pas satisfaisant aujourd'hui. L'électricité allemande a un contenu en CO₂ du kWh électrique 43% plus élevé en 2018 que la moyenne européenne (399 g/kWh contre 277 g/kWh).⁸

Pendant ce temps, l'investissement allemand dans les énergies renouvelables a été impressionnant. Il a d'ailleurs servi de vitrine au pays dans sa communication sur la qualité « *made in Germany* » et son image d'innovation « *green* ». Pour stimuler le secteur, le gouvernement a mis en place des mécanismes de soutien basés sur l'achat subventionné

dépenses s'élevaient à 246 milliards d'euros, in Michèle Weinachter, « Sortie du nucléaire – et bientôt du charbon ? », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 227, 2019/1, p. 24.

⁷ A titre indicatif, cette somme annuelle représente 60% du budget de la Défense, remarque Jacques Maire dans « L'Allemagne est riche. Le tournant énergétique en Allemagne : un exemple à suivre ou une voie à éviter ? », *Allemagne d'aujourd'hui*, n°227, 2019/1, p. 54.

⁸ AIE, Emissions Factors, 2019.

d'énergie renouvelable, incitant notamment les particuliers à investir dans des équipements. Comme la sortie du nucléaire était populaire et le choix des énergies renouvelables consensuel, cette incitation a été bien reçue. Elle a en outre permis de soutenir le revenu de certaines catégories sociales qui pouvaient investir dans des équipements. Les agriculteurs en particulier ont été encouragés à faire du solaire et de l'éolien pour compléter leurs revenus. Les classes moyennes ont également pu bénéficier de petits revenus complémentaires au moment où le pays s'était engagé dans une politique de maîtrise des salaires. Signe de l'adhésion de la population à cette stratégie, un tiers de la puissance installée d'énergie renouvelable l'a été par des personnes privées, notamment grâce aux coopératives d'initiatives locales et citoyennes (*Eingetragene Genossenschaften*)⁹. De ce fait, la part des renouvelables a rapidement progressé dans la production électrique : presque négligeable en 1990 (3,6%), ils fournissaient 41% de l'électricité en 2018 (dans le même temps la part du nucléaire baissait de 27,7% à 12,7%). Les projets restent ambitieux pour les EnR puisqu'ils doivent atteindre 65% de la production électrique en 2030 et 80% en 2050. Les nouveaux objectifs visent avant tout un progrès du photovoltaïque.

Car la montée en puissance des EnR est limitée par les résistances que l'éolien commence à rencontrer (manque de sols disponibles, plaintes des riverains) et par le fait que le réseau de transport et de distribution d'électricité n'était pas préparé à un tel développement, et n'a pas fait l'objet d'investissements suffisants. La géographie allemande est particulière, avec un seul régime de vent, et des centrales de production (notamment éoliennes, terrestres et en mer) plutôt installées au Nord, alors que les grandes industries consommatrices d'énergie sont plutôt à l'Ouest et au Sud. Cela impose de construire des lignes à haute tension entre le Nord et le Sud, lignes qu'il est particulièrement difficile de faire accepter aux riverains ou aux agriculteurs propriétaires des sols. Sur les 7 783 km supplémentaires de lignes à haute tension prévus, seuls 1 600 km avaient été réalisés en 2020, 734 km étaient en cours de construction, 3 533 km étaient en cours de planification, 1 185 km étaient en cours d'autorisation et 712 km n'étaient pas encore prévus¹⁰. Pour surmonter les oppositions locales, on prévoit d'enterrer les lignes hautes tension, ce qui coûte de 7 à 8 fois plus cher.

⁹ N. Poize, A. Ründiger, « Comparaison France-Allemagne sur les Projets citoyens pour la production d'énergie renouvelable », IDDRI, 2014.

¹⁰ <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/set-and-challenges-germanys-power-grid>

La progression rapide des énergies renouvelables était nécessaire pour mener de front la sortie du nucléaire et la réduction planifiée de l'exploitation du charbon. Le mix énergétique allemand a été profondément bouleversé car le pays a aussi amorcé sa transition climatique. Un accord sur la sortie du charbon a été longuement négocié et a débouché sur un engagement de sortie progressive aboutissant à un arrêt définitif de recours au charbon en 2038. Au lieu d'un effort de réduction qui prend de l'ampleur entre 2020 et 2050 (avec des objectifs intermédiaires), tel qu'il est proposé dans l'Accord de Paris, on a donc une date limite extrêmement tardive (2038) avant l'échéance, qui ne positionne pas bien l'Allemagne dans le respect des engagements de réduction d'émission de CO₂. Depuis 2014, les parts de la houille et du lignite dans la production électrique allemande ont commencé à baisser¹¹. Le lignite, la forme de charbon la plus émettrice de CO₂ (parce qu'il est chargé en eau), est toujours exploité à l'Est (en Lusace) et dans la Ruhr, où l'exploitation du lignite est contestée par les défenseurs de la forêt de Lambach. L'équilibre entre les régions de l'Ouest et celles de l'Est (anciennement en RDA) reste une contrainte politique majeure 30 ans après la fin de la division du pays. L'accord de la « commission charbon », signé en janvier 2019 après sept mois de négociations, prévoit de larges indemnités pour les exploitants des centrales et des mines. En outre, des investissements à la hauteur de 40 milliards d'euros sont promis aux régions charbonnières, le Brandebourg, la Saxe, la Saxe-Anhalt (trois régions de l'Est, aux économies sinistrées), la Basse-Saxe et la Rhénanie du Nord Westphalie. Grâce aux importantes subventions du Green Deal européen, les régions qui doivent abandonner le charbon peuvent attirer de nouvelles activités industrielles, notamment des usines de voitures électriques. Dans ces régions, les mines représentent un enjeu économique et social majeur puisque les mines de lignite et les centrales à lignite comptent encore 20 000 salariés¹². L'Allemagne demeure le premier exploitant de lignite au monde. Ses 82 centrales à charbon en activité en 2015 pèsent lourd dans le bilan carbone et font de l'Allemagne le sixième émetteur mondial de gaz équivalent CO₂¹³.

En outre, les centrales thermiques qui sont alimentées par du charbon importé et du gaz russe jouent toujours un rôle indispensable pour équilibrer la production d'électricité. Les

¹¹ En 2018, la houille représentait 13% de la production d'électricité, contre 25% en 1990. Et le lignite 22,5%, contre 31%.

¹² Jean-Michel Hauteville, « En Allemagne, une sortie du charbon toute en contradictions », *Le Monde*, 3 juin 2020.

¹³ AIE, Key World Energy Statistics, 2020 (https://iea.blob.core.windows.net/assets/1b7781df-5c93-492a-acd6-01fc90388b0f/Key_World_Energy_Statistics_2020.pdf)

centrales électriques au charbon contribuent pour un quart aux émissions de gaz à effet de serre allemandes¹⁴.

Ce recours aux centrales thermiques vient brouiller le message présenté par la montée des énergies renouvelables. Il se traduit par l'incapacité de l'Allemagne de respecter ses engagements de réduction d'émission de gaz à effet de serre d'ici 2030. Cette contre-performance contredit directement l'image écologiquement responsable que l'Allemagne veut donner d'elle-même au niveau international.

En septembre 2019, le gouvernement a annoncé un « Paquet climat » pour rappeler les engagements de réduction des GES à 2040 (55% par rapport à 1990), un prix carbone a été introduit pour les transports et le bâtiment. Il part d'un plancher assez faible (25 € la tonne en 2021) et devrait augmenter à 45 € en 2024 et 55 € en 2025.

La deuxième conséquence du recours aux centrales thermiques pour accompagner la transition liée à la sortie de l'énergie nucléaire est géopolitique. L'Allemagne développe sa politique de l'énergie à partir de contraintes et d'opportunités de long terme. Tout d'abord, le pays a des besoins d'énergie liés à l'importance de son industrie, et notamment de l'industrie chimique et pétrochimique fortement consommatrice d'énergie, située le long du Rhin. Ensuite, l'Allemagne dispose de larges réserves de lignite bon marché. Mais pour boucler son mix énergétique, elle doit encore importer de l'énergie. Quand la sortie du nucléaire a été décidée, les Allemands se sont tournés vers le gaz russe pour assurer l'approvisionnement en énergie. L'accord sur le gaz russe était encouragé par le patronat allemand et convenait aux courants qui plaident pour un arrimage de la Russie à l'Occident par la force des intérêts économiques. La Russie étant en situation de surcapacité sur ses champs gaziers de l'Ouest, elle a besoin de débouchés et ne peut pas se passer de l'Europe, et en particulier de l'Allemagne qui est son premier client pour le gaz. Les liens ont été renforcés par l'entrée de Gerhard Schröder au conseil d'administration de Gazprom dès sa sortie de la Chancellerie en 2005 et par les projets de gazoduc Nordstream 1, mis en service en 2011 et Nordstream 2, en voie d'achèvement. Après des années de tensions avec Donald Trump, l'arrivée de Joe Biden à la Maison Blanche a débloqué le sujet des menaces de rétorsions américaines contre les entreprises participant à ce programme. Ces relations

¹⁴ Gilles Lepasant, « La transition énergétique allemande : des ambitions à l'épreuve des faits », *Questions d'Europe*, n° 546, 10 février 2020, Fondation Robert Schuman, p. 1.

expliquent le besoin de ménager la Russie sur nombre de dossiers de politique étrangère, ce qui a pu créer des tensions avec l'Ukraine, grande perdante du projet Nordstream, ou avec la Pologne, dont le territoire est contourné par ces projets de gazoducs sous-marins.

La montée en force du solaire a eu, de son côté, un effet sur les relations avec la Chine. Dans un premier temps, l'Allemagne a en effet cherché à développer sa propre filière de panneaux solaires. Mais quand la Chine s'est mise sur le marché au début des années 2010, l'Allemagne a abandonné sa filière. Plusieurs raisons l'expliquent. Les panneaux solaires chinois avaient gagné la bataille de la compétitivité sur le marché américain. Pour bloquer l'arrivée de panneaux chinois, il aurait fallu un accord européen. Or, les autres pays européens, qui n'ont pas autant développé leur secteur solaire, auraient été peu sensibles à la demande allemande. En outre, les Allemands avaient tout à craindre d'un conflit commercial avec la Chine, qui aurait pu prendre des mesures de rétorsion sur les exportations allemandes (machine-outil, automobile, etc.) beaucoup plus importantes en volume. Une part de l'industrie allemande y trouvait d'ailleurs son intérêt en vendant à la Chine des onduleurs et des robots pour les chaînes automatisées de fabrication des panneaux. Enfin, il est apparu que les installateurs allemands de panneaux solaires trouvaient leur compte dans la baisse des prix permise par l'arrivée des produits chinois : les emplois liés à l'installation pouvaient d'autant plus se développer que les ménages encouragés à investir dans le solaire pouvaient le faire à un coût plus avantageux. La préservation de la relation commerciale avec la Chine est, là aussi, apparue prioritaire à la chancelière.

Il est toujours difficile de trouver une stratégie européenne commune en matière de politique énergétique. Pourtant, les réseaux d'énergie européens sont interconnectés et créent de fait des interdépendances étroites. Malgré l'existence de grands objectifs européens en matière de baisse des émissions de gaz à effet de serre, de développement des énergies renouvelables et d'amélioration de l'efficacité énergétique, les stratégies pour les atteindre restent essentiellement nationales : en effet, le marché de l'électricité - qui est européen dans les faits - joue un rôle de plus en plus faible dans les choix d'investissements, par rapport aux décisions publiques et au cadre de régulation. A cet égard, l'écart est maximal entre Français et Allemands : les Français reprochent aux Allemands un trop grand recours aux énergies carbonées tandis que les Allemands considèrent la stratégie nucléaire française

comme dangereuse. Le consensus par défaut est que chacun développe son mix électrique sans prétendre influencer celui de son voisin.

Il n'en reste pas moins que l'Allemagne affiche une contradiction entre son ambition pour le climat et son incapacité à tenir ses engagements à 2030, 2040 et 2050 en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les scénarios annoncés par l'Allemagne pour boucler son modèle énergétique à cet horizon sont, à technologie constante, incomplets. Ils dépendent en effet en partie de technologies qui ne sont pas encore disponibles (« *die heute noch nicht absehbar sind* ») d'après le document préparé par l'agence allemande de l'énergie (DENA)¹⁵. Pour compenser la baisse annoncée du nucléaire et du charbon et faire face à la hausse de la consommation d'électricité qu'exige l'électrification du système énergétique pour viser la neutralité carbone, il faudrait pouvoir développer les énergies renouvelables dans des proportions aujourd'hui inaccessibles. Le manque de terrains disponibles et le début de formes de résistance des habitants riverains des installations vont rapidement faire plafonner la progression du solaire et de l'éolien. Surtout, la question de l'intermittence n'est pas réglée : il est impératif d'accompagner les ENR par une énergie décarbonée qui prend le relais quand il n'y a ni vent ni soleil. La solution proposée actuellement est de développer le recours à l'hydrogène ou à une autre molécule de synthèse (méthane). On peut fabriquer de l'hydrogène par un système d'électrolyse, puis le stocker et l'utiliser comme carburant décarboné pour compléter les ENR. Mais l'électrolyse suppose de l'électricité et l'Allemagne ne dispose pas des infrastructures de production d'hydrogène ni même des potentiels d'ENR permettant d'envisager cette production à grande échelle sur son sol. Sur le papier, les projections actuelles prévoient donc de développer des centrales solaires en Afrique du Nord, ou d'autres régions favorables, d'y fabriquer l'hydrogène puis de le faire venir sur le sol allemand. Mais aucune de ces infrastructures n'est actuellement disponible ni même en cours de construction, et la négociation avec les pays concernés est loin d'être évidente.

En tout état de cause, le mix énergétique allemand restera peu électrifié du fait des limites du potentiel réel d'ENR intermittentes et, par conséquent, aura besoin de compléter la fourniture des besoins d'énergie par des sources décarbonées en grande partie importées.

¹⁵https://www.dena.de/fileadmin/dena/Dokumente/Pdf/9261_dena-Leitstudie_Integrierte_Energiewende_lang.pdf

En attendant, les besoins électriques allemands sont toujours couverts par les 8 centrales nucléaires qui doivent fermer en 2022 et, ponctuellement, par des importations du réseau européen, notamment français.

Ce dossier énergétique ne nous aide guère à comprendre l'énigme Merkel. Il la renforce au contraire tant il semble difficile d'identifier sa marque personnelle dans cette politique. Car plus on détaille les méandres du système énergétique allemand, plus on prend la mesure des héritages et des contraintes qui expliquent leurs choix collectifs. Ce chapitre commençait par présenter ce qui est vu comme une décision emblématique de la chancelière, dont la trace se perd néanmoins rapidement dans les principaux arbitrages qui suivent. Le poids de l'industrie dans l'économie allemande, la déroute économique des régions de l'ancienne RDA, le refus ancien et consensuel du nucléaire, la construction par la négociation d'un scénario prudent de « sortie du charbon », les intérêts commerciaux à ménager dans la relation à la Chine et à la Russie... : tous ces facteurs de long terme structurent les choix politiques dont la chancelière ne semble exprimer que le point d'équilibre le plus réaliste. On peine à discerner une vision personnelle sur ce sujet. Cet effacement rencontre aussi un manque d'ambition collectif sur le sujet de la réduction des émissions de GES. A côté de l'impressionnante montée en puissance des EnR, il reste en effet un scénario énergétique global qui ne permet pas d'atteindre les objectifs de l'Accord de Paris aux étapes intermédiaires de 2030 et 2040. Ici, la modestie et la prudence confinent à l'impréparation.

3. FACE AUX TENSIONS DE LA ZONE EURO

(Marie Delorme)

3.1. UN ROLE AMBIVALENT AU PLUS FORT DE LA CRISE DE LA ZONE EURO (2010–2014)

L'euro a associé entre eux des pays aux fondamentaux économiques très hétérogènes. Une stratégie de convergence économique a donc été mise en place par les futurs pays membres, notamment définis par le Traité de Maastricht, reposant sur des critères de taux d'intérêt, de prix, de change et de finances publiques. Les critères de Maastricht reflètent les enjeux économiques d'alors : la maîtrise de l'inflation et la contention d'une dette publique encore

basse mais soumise à des taux alors beaucoup plus élevés. La convergence des taux d'intérêt combinée à la libre circulation des capitaux a favorisé une forte expansion des bilans bancaires, occasionnant des flux de crédit du « cœur » du continent vers sa « périphérie ». Cependant, ces flux ont essentiellement servi à financer des investissements peu productifs (immobilier en Espagne, par exemple), ainsi qu'une fuite en avant budgétaire (Grèce, Italie). Ces déséquilibres sont le reflet d'hétérogénéités structurelles au sein de l'ensemble européen, au-delà des critères nominaux de Maastricht mais ils sont demeurés longtemps invisibles car la solidité de l'euro a permis aux Etats du Sud de s'endetter à moindre frais. L'Allemagne a joué un rôle dans la structuration des déséquilibres européens. Confrontée aux coûts économiques de la Réunification, avec un phénomène de grande modération salariale en ex-RFA¹⁶, elle a mené au début des années 2000, sous l'impulsion de Gerhard Schröder, une politique d'offre visant à restaurer sa compétitivité, d'où il a résulté de nets écarts entre pays de la zone euro : entre 2000 et 2008, les coûts salariaux unitaires (CSU) nominaux allemands n'ont augmenté que de 5% contre 30% en Espagne ou en Italie. L'Allemagne a ainsi axé son modèle de croissance sur ses performances à l'export, ses excédents extérieurs étant ensuite réinvestis en Europe.

La survenance de la crise financière de 2008, suivie de près par la crise des dettes souveraines en Europe, a brutalement mis en lumière les déséquilibres qui s'étaient installés en zone euro. Un bras de fer s'est installé entre l'Allemagne, qui invitait les pays du Sud à « faire leurs devoirs », et les pays les plus violemment touchés par la crise qui attendaient davantage de solidarité européenne. Pourquoi ne pas conjuguer compétitivité, exportation, équilibre budgétaire et réduction de la dette publique, se demandait l'Allemagne. Pourquoi refuser de se faire du bien ? N'était-ce pas, d'ailleurs, inscrit dans les traités ? Et pourquoi faire peser les effets d'une gestion dispendieuse sur les pays (du Nord) capables de bonne gestion des finances publiques ? On a assisté à un dialogue de sourds plutôt qu'à un débat européen. Car si l'Allemagne exportait aussi bien en Europe, elle contribuait ainsi au déséquilibre commercial de ses clients en capturant une partie de leur demande domestique. Elle ne pouvait reprocher à ses partenaires les parts de marché qu'elle leur prenait au prix de ses efforts de modération salariale et d'une compression de sa propre demande intérieure. Le déficit du Sud, lui faisait-on remarquer, n'était que l'envers de sa stratégie économique et des succès à l'exportation qu'elle avait permis. Elle devait donc marquer sa solidarité dans un ensemble économique dont

¹⁶ Voir Xavier Ragot, *Civiliser le capitalisme*, Paris, Fayard, 2019.

l'interdépendance se révélait au-delà de la question de la gestion vertueuse ou non des comptes publics.

Les pays les plus touchés attendaient en outre de l'Allemagne qu'elle assume le rôle de leader que lui conférait son statut de première puissance économique européenne, un rôle qu'elle endosse à contrecœur (« *reluctant hegemon* » selon la formule de *The Economist*¹⁷), portant une vision plus économique que politique de la zone euro. Au contraire, au moment de la crise, l'Allemagne a renouvelé une stratégie peu coopérative axée autour d'une politique d'offre et de désendettement, avec en ligne de mire une reprise basée sur ses exportations auprès des pays asiatiques qui n'étaient pas touchés par la crise de la zone euro, suivant une vision quasi mercantiliste de l'économie. Ce faisant, elle a ainsi mené une politique pro-cyclique continuant à déprimer la demande allemande au lieu de la stimuler pour aider ses partenaires à se redresser et partager avec les travailleurs et consommateurs allemands les fruits des efforts consentis. Ce faisant, l'Allemagne d'Angela Merkel a refusé de jouer le rôle de locomotive de l'Europe que ses partenaires auraient voulu la voir endosser. Cette stratégie a entretenu les déséquilibres économiques à l'intérieur de la zone euro, mobilisant les mêmes ressorts qu'au cours des années 2000. En suivant ses intérêts économiques propres liés aux spécificités de son modèle de croissance, l'Allemagne a ainsi contribué à alimenter la crise de la zone euro et en tout cas beaucoup retardé sa résolution.

Le débat européen était d'autant plus violent qu'il renvoyait à l'idée même de la fondation de la monnaie unique et aux non-dits sous-jacents qui avaient accompagné sa création. Tous les pays, en effet, ne partageaient pas la même compréhension du rôle de la monnaie dans l'économie. Pour l'Allemagne, marquée par l'épisode d'hyperinflation des années 1920 et par les idées ordo-libérales, la politique monétaire est un facteur de stabilité et de prévisibilité pour les acteurs économiques, qui doit être détachée des considérations politiques de court-terme. Elle doit donc être soustraite aux aléas de la décision politique discrétionnaire et aux contingences. C'est cette vision allemande de la politique monétaire qui a le plus fortement influencé la conception du cadre monétaire européen, se réalisant notamment dans la mise en œuvre stricte de l'indépendance de la Banque centrale européenne et de la priorité donnée à l'objectif de stabilité des prix, notamment sur ceux de plein emploi et de croissance (cf. art 127 TFUE). Avec la mutualisation des banques centrales nationales au sein d'un Eurosysteme

¹⁷ <https://www.economist.com/leaders/2013/06/15/the-reluctant-hegemon>

intégré chapeauté par une BCE indépendante, une clause de non-financement monétaire des déficits souverains a complété l'édifice monétaire européen. Si la politique monétaire s'opère au niveau européen, les politiques budgétaires demeurent une responsabilité nationale. L'absence de soutenabilité de la dette publique des Etats représentant un risque pour la crédibilité de la monnaie commune, les pays doivent appliquer une discipline budgétaire qui s'incarne dans les fameux critères de Maastricht, repris dans le Pacte de stabilité et de croissance et le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de 2012 : des déficits publics qui ne doivent pas dépasser 3% du PIB et des dettes publiques qui ne doivent pas dépasser 60% du PIB. La pertinence de la reconduction en 2012 des critères de Maastricht définis au début des années 1990 pouvait toutefois être questionnée au regard de l'inversion des enjeux économiques en place 20 ans plus tard : par exemple, en lieu et place de l'inflation, l'écueil que les économies cherchent à éviter est à présent la *lowflation*, voire la déflation.

La vision allemande consistait dès lors à considérer que l'euro, avec l'indépendance de la BCE et les règles budgétaires, disposait d'une architecture complète. Cette vision n'était toutefois pas partagée dans l'ensemble de l'Europe, et en particulier en France. Selon cette dernière, au contraire, la monnaie unique ne constitue pas une fin en soi, mais l'un des instruments d'une vision plus large de l'Europe comme une zone d'intégration économique et politique qui serait atteinte par paliers. L'euro représente une de ces étapes, mais il devait se compléter d'un gouvernement de la zone euro et d'une capacité budgétaire, appelant à un « nouveau pas en avant ». La France appelait ainsi à prolonger le mouvement d'intégration européenne et à la doter de toutes les marges de manœuvre dont dispose, dans la conception française, un pouvoir politique. Les uns et les autres, cependant, étaient d'accord pour ne pas changer les traités, l'urgence économique étant trop forte, et le temps consacré aux traités ayant consommé les années 1990-2000.

Au paroxysme de la crise des dettes souveraines (2008-2012), l'avenir même de la zone euro apparaissait menacé par les dissensions européennes. Les tensions de financement rencontrées par la Grèce faisaient planer le spectre d'un défaut qui risquait de conduire à la sortie de l'euro, créant ainsi un précédent et donc potentiellement une réaction en chaîne qui aurait rapidement mis à bas l'ensemble de l'architecture européenne. En 2011, on craint notamment une contagion à des pays qui pèsent beaucoup plus lourd dans le Pib de la zone euro, à commencer par l'Espagne et l'Italie, et que les mécanismes d'intervention d'urgence de l'Europe ne permettraient pas de sauver.

Angela Merkel a tenu dans ce débat une position où elle cherchait l'équilibre entre les pressions politiques internes et les demandes de ses partenaires européens. Le ministre des finances Wolfgang Schäuble, en tenant une position très orthodoxe d'un point de vue budgétaire au point d'envisager une sortie de la Grèce de la zone euro, exprimait une attitude largement partagée par la CDU et une grande partie de l'opinion allemande. Celle-ci reste en effet largement marquée par l'expérience de la Réunification, qui a occasionné de larges transferts et a nécessité des réformes douloureuses en ex-RDA afin de restaurer sa compétitivité, réformes qui ont pu engendrer une « fatigue de la solidarité » et qui expliquent une position ferme quant au principe de responsabilité des Etats européens. L'opinion allemande estime également que le pays a su consentir les efforts nécessaires pour sortir du marasme de la fin des années 1990 et réinventer son appareil industriel, sa compétitivité et ses capacités exportatrices, et elle craint à présent de devoir payer pour ceux qui n'ont pas fait de tels efforts, les « cigales » du Sud. Des arguments que reprendra l'Afd naissante qui fait des polémiques autour de l'euro son premier cheval de bataille.

Cherchant une synthèse entre intérêts européens et intérêt national, Angela Merkel a choisi une ligne de crête sous la forme d'un compromis : d'un côté, elle accepte de rompre avec le principe de *no bail out* et scelle un premier accord de sauvetage de la Grèce en 2010 ; de l'autre, ce plan d'aide est conditionné à la mise en œuvre de réformes structurelles strictes visant à assainir les finances publiques du pays. De manière similaire, lorsque la crise grecque se prolonge du fait de la récession qui frappe le pays, Angela Merkel signe en 2012 une solution à deux volets : d'un côté la ratification du Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance, qui scelle la règle d'or budgétaire européenne et son inscription dans les droits nationaux, ainsi que le « Six-pack » qui réforme la gouvernance économique européenne ; de l'autre, et conditionnellement à la ratification du traité, les Etats peuvent bénéficier de l'aide du Mécanisme Européen de Stabilité, nouveau dispositif européen de gestion de crise.

C'est finalement l'action forte de la BCE au travers de l'engagement de son Président d'alors, l'italien Mario Draghi, puis de la mise en œuvre de la politique monétaire non-conventionnelle de la BCE à partir de 2014 – le « *quantitative easing* (QE) » accepté à contrecœur par l'Allemagne – qui a permis de mettre fin à la spéculation sur un éclatement possible de la zone euro et de restaurer les conditions d'une reprise économique européenne.

Le rôle de l'Allemagne s'est ainsi révélé ambivalent sur le plan politique et économique. Elle a activement participé à la résolution de la crise en s'impliquant dans les négociations relatives

aux plans d'aide grecs. Et elle a fait, au total, de très nombreuses concessions à ses partenaires, renonçant à la plupart de ses convictions initiales. Cependant, la dureté de sa position et la lenteur avec laquelle elle a évolué ont contribué à aggraver la situation économique de la Grèce et largement retardé la sortie de la crise. Côté pile, l'Allemagne a su évoluer. Côté face, elle est en partie responsable d'une « décennie perdue » pour l'Europe. Cette ambivalence reflète le fragile cap qu'Angela Merkel doit garder entre intérêts européens et nationaux.

3.2. UN STATU QUO EUROPEEN SUR FOND DE REEQUILIBRAGE PARTIEL DE L'ECONOMIE ALLEMANDE (2015-2019)

La deuxième moitié de la décennie 2010 est marquée par un *statu quo* global de la position allemande tenue par Angela Merkel en matière de politique économique européenne, avec toutefois une amorce de rééquilibrage interne de l'économie allemande.

Les bonnes conditions du marché du travail ainsi que la mise en œuvre de mesures favorables à la consommation des ménages (introduction d'un salaire minimum, allocations familiales, etc.) et à l'investissement ont contribué à raffermir la demande intérieure et donc à réduire l'excédent du compte des transactions courantes depuis 2015. Celui-ci restait toutefois excessif en 2019 au regard des fondamentaux économiques allemands selon le FMI¹⁸. Ce surplus persistant a pour conséquence d'entraver le rééquilibrage économique au sein de la zone euro : il témoigne d'une sous-évaluation du change allemand¹⁹ qui annule les efforts de compétitivité-prix consentis par les pays dits « périphériques » au travers de mesures socialement coûteuses de dévaluation internes (gel des rémunérations du secteur public, flexibilisation du marché du travail)²⁰. Le CEPII a récemment évalué qu'une résorption totale des déséquilibres européens pourrait être atteinte plus efficacement grâce à une stimulation additionnelle de la demande agrégée en Allemagne, qui pourrait être réalisée grâce à une

¹⁸ <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/01/15/Germany-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50020>

¹⁹ Si l'Allemagne n'était pas dans la zone euro, sa monnaie serait nécessairement réévaluée, entravant sa compétitivité à l'exportation et facilitant ses importations. Ce mécanisme de régulation par le change est gelé par la monnaie commune. De ce point de vue, on peut dire que l'euro « rapporte » à l'Allemagne.

²⁰ <http://www.cepii.fr/CEPII/fr/publications/lettre/abstract.asp?NoDoc=10123>

baisse de quelques points du taux de TVA et d'une augmentation des dépenses sociales d'un point de PIB²¹.

Sur le plan européen, la position allemande est demeurée globalement inchangée, Merkel restant fermement opposée à toute mesure qui s'apparenterait à des transferts budgétaires significatifs intra-zone, et incitant au respect d'une stricte discipline budgétaire, ce dont elle est par ailleurs la première actrice : l'endettement public allemand a été réduit de 81% en 2012 à 60% du PIB en 2019²². La crise grecque est un exemple symbolique de la fermeté de la position allemande, avec une résurgence de la crise à l'été 2015. Les élections grecques ont porté au pouvoir le parti Syriza, parti pro-européen mais opposé aux mesures d'austérité imposées par l'Union européenne. L'arrivée à échéance de tranches de remboursement des plans d'aide, que la Grèce n'était pas en mesure d'honorer, l'a amenée à se tourner à nouveau vers l'Europe, occasionnant de nouvelles négociations et ravivant les tensions et lignes de fracture européennes. De nouvelles tractations ont eu lieu, sans engendrer de fléchissement de la position allemande, et ce malgré le rejet des mesures d'austérité demandées par l'Allemagne lors d'un référendum grec, et malgré l'évolution de la position du FMI concernant la question de l'annulation partielle de la dette grecque. Face à la nécessité d'un refinancement européen, Alexis Tsipras – le Premier ministre grec – est contraint d'accepter le retour d'un plan d'austérité, qui conditionne le nouveau plan d'aide européen. Ces mêmes réticences allemandes relatives aux questions budgétaires se retrouvent d'ailleurs sur plusieurs autres projets européens. L'Union bancaire, mise en œuvre à partir de 2012, a vu un accord rapide sur les questions de surveillance bancaire et de résolution en cas de faillite, mais a achoppé sur la question de la garantie des dépôts des particuliers : l'Allemagne freine toute mesure qui s'apparenterait à indemniser des banques en difficulté dans des pays dits périphériques. De même, les espoirs français suscités par la déclaration de Meseberg en 2018 concernant la mise en œuvre d'un budget européen ont été rapidement déçus : après avoir validé un accord de principe, l'Allemagne a en pratique vidé l'accord de sa substance en proposant un budget de faible ampleur.

²¹ CEPII, « Rééquilibrage de la zone euro : plus facile avec le bon diagnostic » ! La Lettre du CEPII N°411, October 2020, François Geerolf & Thomas Grjebine

²² Source : IMF World Economic Outlook database

3.3. LE TOURNANT LONGTEMPS ATTENDU (2020-2021)

Une évolution importante de la position économique d'Angela Merkel intervient à partir de 2020 du fait de la conjonction de plusieurs facteurs internes et externes.

Les rebondissements du débat intérieur allemand concernant la conformité des programmes de rachat d'actifs de la BCE aux traités européens ont donné lieu à une décision importante de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, qui a considéré dans un avis du 5 mai 2020 que la BCE excédait le cadre de son mandat avec sa politique de rachat d'actifs publics (PSPP) lancé en 2015. Cet avis de la Cour constitutionnelle a forcé la chancelière à prendre une autre initiative. Elle ne pouvait ni ouvrir un lancinant débat – au débouché d'ailleurs incertain – sur la réforme des statuts de la BCE, ni laisser le soutien de la BCE dans la crise Covid (un nouveau programme d'achat d'actifs) dans l'incertitude juridique d'un avis défavorable des juges de Karlsruhe qui aurait contraint l'Allemagne à désavouer la BCE. Dans cette voie étroite, elle a dû choisir une position nouvelle, reconnaissant que cet arrêt incitait en fait l'Allemagne « à œuvrer davantage pour faire avancer l'intégration politique de l'Union monétaire »²³. Elle répondait ainsi aux vœux formulés depuis plusieurs années par le président français. Emmanuel Macron avait, à plusieurs reprises depuis son élection, plaidé pour un budget plus ambitieux afin de « réduire les divergences et de développer nos biens communs », en particulier la transition numérique et écologique, ainsi que « des moyens de stabilisation face aux chocs économiques ».

La crise sanitaire a constitué un nouveau choc économique majeur pour l'UE. Pragmatiquement, l'Allemagne a rapidement mobilisé d'importantes sommes pour soutenir ses entreprises, à l'instar de la plupart de ses voisins. Le plan de soutien pendant la crise s'est montré d'emblée ambitieux en Allemagne, grâce à la maîtrise des déficits et à la baisse de l'endettement, ainsi qu'à un important plan de relance (l'Allemagne dépense autant que les 26 réunis). Avec la crise sanitaire, le débat européen a pu changer de nature : il ne s'agissait plus d'opposer des pays vertueux à des pays dispendieux ou de prévenir l'« aléa moral » consistant à « récompenser » la mauvaise gestion budgétaire des pays du Sud, mais de constater que les effets récessifs de la crise sanitaire allaient affecter l'ensemble des économies européennes, touchées à des degrés différents, mais de manière aléatoire par cette pandémie, et qu'il fallait, dans ces circonstances exceptionnelles, inventer des dispositifs nouveaux pour

²³ Angela Merkel, citée par Sylvie Kauffmann, « Merkel, l'Allemagne et le besoin d'Europe », *Le Monde*, 22 mai 2020.

aider l'ensemble des Etats à surmonter cette épreuve. La création du Fonds de relance européen, dans la foulée d'une proposition franco-allemande d'un emprunt de 500 milliards d'euros (18 mai 2020), permet de franchir un cap important dans l'intégration européenne (le plan européen porte sur 750 milliards d'euros, dont 500 de subventions et 250 de prêts). La chancelière, montrant une fois de plus sa capacité à changer d'allure et à obtenir un large consensus sur un sujet qui semblait jusqu'ici diviser ses compatriotes, a rapidement obtenu l'accord des partis politiques en Allemagne, consacré par un vote au Bundestag. Elle a compris que le débat politique était en train de changer dans son pays. Avec un ministre SPD aux finances et un parti Vert gagnant en popularité, l'objectif de refus de l'endettement n'est plus hégémonique, surtout dans un contexte économique où les taux d'intérêt sont particulièrement bas, voire négatifs. Après avoir longtemps refusé de nouveaux financements budgétaires pour l'UE, sous la pression notamment de l'aile droite de la CDU mais aussi sous la pression des succès électoraux de l'AfD, elle a ainsi su changer de position au bon moment, tout en obtenant facilement un consensus politique à Berlin. Angela Merkel a de ce fait pu aborder la présidence de l'Union européenne (juillet-décembre 2020) dans la meilleure des situations, au plus haut de sa cote de popularité (près de 70% d'opinions favorables à l'été 2020), alors qu'elle était considérée en difficulté les mois précédents (45% en mars 2020, un point bas de sa carrière). Sa présidence de l'Union a été principalement consacrée à la gestion de la crise Covid, mais compte toutefois l'avancée notable de l'adhésion de l'ensemble des pays de l'UE, et en particulier des pays frugaux, à un mécanisme d'endettement commun, même s'il est encore, à ce stade, temporaire.

Au final, que révèle cette gestion de la crise de la zone euro ? D'un point de vue français, on y a souvent vu un pragmatisme peu inspiré, adoptant, trop tard et sous la contrainte, des décisions qui s'imposaient depuis le début de la crise. Du côté allemand, et notamment dans son propre parti, on lui a reproché d'avoir accepté des mesures opposées à celles qu'elle défendait au début : mécanismes de sauvetage sur financements européens, politique monétaire hétérodoxe (le « *Whatever it takes* » de Draghi), extension de la capacité budgétaire européenne et – *last but not least* – création d'une dette commune européenne.

Il est plus juste de remarquer qu'elle a su utiliser son considérable crédit politique à éviter un divorce européen, à faire accepter chez elle, sans heurts et sans convulsions majeures, à travers des coalitions politiques variables, des mesures très impopulaires et même contradictoires avec la doctrine économique dominante en Allemagne et avec les termes du

contrat qui avaient convaincu l'Allemagne de renoncer au Deutschmark après la Réunification. Angela Merkel n'a pas défendu une doctrine économique particulière mais elle a navigué avec adresse au milieu des écueils. Elle a ménagé une opinion convaincue de la réussite de son modèle économique et contrariée par le manque de discipline de ses voisins, elle a écouté les récriminations de la Bundesbank sans remettre en cause la BCE, elle a tenu compte de la Cour constitutionnelle sans bloquer la solidarité européenne, elle a répondu aux attentes des milieux d'affaire tout en rassurant ses partenaires européens. Cela ne dessine aucun projet économique qu'on pourrait qualifier de « merkelisme » mais cela fixe tout de même un cap dont ses successeurs devront tenir compte : « Ce qui est bon pour l'Europe était et demeure bon pour nous »²⁴. Une manière de défendre un intérêt bien compris de l'Allemagne en Europe. Mais, indissociablement, un ferme engagement pro-européen, y compris quand cela implique une remise en cause de dogmes nationaux bien établis.

4. LA CRISE DES RÉFUGIÉS

« Si nous devons maintenant nous excuser d'avoir montré un visage amical dans une situation d'urgence, alors ce n'est plus mon pays »

Angela Merkel

L'accueil des réfugiés en août-septembre 2015 restera une décision emblématique des années d'Angela Merkel à la chancellerie. Une décision salubre dans l'urgence mais dont les suites appelaient des décisions complémentaires à l'échelle européenne, qui sont malheureusement restées en suspens.

L'Allemagne a connu plusieurs moments d'afflux de populations civiles chassées de chez elles par la guerre dans son histoire récente. Juste après la guerre, un important mouvement de rapatriement des Allemands installés, parfois de très longue date, dans les territoires d'Europe de l'Est, a suivi la débâcle de la Wehrmacht, la progression de l'armée soviétique et l'instauration de régimes communistes. Environ 12 millions d'Allemands ont fui, ont été évacués ou ont été expulsés des pays de l'Est entre la fin de la guerre et 1950. Le mouvement, de

²⁴ Entretien avec Angela Merkel, « Il est dans l'intérêt de l'Allemagne que l'UE ne s'effondre pas », *Le Monde*, 28-29 juin 2020.

moindre ampleur, s'est poursuivi après 1989, avec l'arrivée d'Allemands de Russie et de Roumanie (*Aussiedler*). Pendant les guerres de Yougoslavie, ce sont des réfugiés majoritairement bosniaques qui sont arrivés massivement en Allemagne dans les années 1990. En tout, plus de 500 000 personnes venant de Yougoslavie se sont installées en Allemagne durant le conflit²⁵.

La crise de 2015 se déroule en quelques jours. Le 31 août 2015, un flux important de réfugiés syriens arrivés en Hongrie passe en Autriche. Dans les premiers jours de septembre, des milliers de Syriens, mais aussi d'Afghans et d'Irakiens arrivent à Vienne puis à Munich. Dans les gares, de nombreux volontaires viennent spontanément apporter leur aide, distribuer des repas, orienter les arrivants vers les sites de prise en charge officielle. Mais la situation se retourne rapidement, sous la pression notamment de la CDU et surtout de la CSU bavaroise et, quinze jours plus tard, le 13 septembre 2015, les autorités allemandes suspendent les accords de Schengen et établissent des contrôles aux frontières. Mais les demandeurs d'asile continuent d'arriver. Pour l'ensemble de l'année 2015, l'Allemagne accueille environ un million de demandeurs d'asile dont un tiers d'enfants en âge d'être scolarisés²⁶. Dans le même temps, la France en accueille 79 000. Le chiffre des entrées en Allemagne baisse ensuite rapidement : 300 000 en 2016 puis 140 000 en 2018. Toutes ces personnes ne sont pas restées en Allemagne et toutes n'ont pas été régularisées. Une partie d'entre elles ont déposé une demande d'asile. En 2015, l'organisme chargé d'étudier leurs demandes (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, BAMF) a rendu 249 280 décisions, dont un peu plus de la moitié étaient positives. Cette année-là, l'Allemagne a donc accordé le statut de réfugié à 148 200 personnes, ce qui représentait presque la moitié des avis favorables à une protection rendus dans les 28 Etats membres de l'UE (330 000)²⁷. Le chiffre a nettement augmenté l'année suivante, avec 445 210 décisions positives sur 631 085 dossiers examinés (un taux de 69%). Et ce chiffre représentait toujours la moitié des décisions positives accordées dans toute l'Europe (700 000)²⁸. En 2018, l'Allemagne a accordé sa protection à 325 370 demandeurs (soit encore la moitié des 524 185 demandes), restant très largement le premier pays européen

²⁵ « Les Balkans et l'Europe », *Questions internationales*, n° 23, janvier-février 2007.

²⁶ Statistical Annex to the Annual Report on Migration and Asylum 2016, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/EMN/Politikberichte/ZuPolitikStatistikberichten/emn-2016-statistikbericht-annex.html>

²⁷ Eurostat, communiqué de presse, 20 avril 2016.

²⁸ Eurostat, communiqué de presse, 26 avril 2017.

pour l'octroi de l'asile (les pays de l'UE ont accordé 500 000 avis positifs de protection cette année-là)²⁹.

Ces chiffres indiquent en creux qu'un grand nombre de demandeurs d'asile n'ont pas obtenu le statut de réfugiés, sans que les pays européens ne trouvent d'accord entre eux pour répondre collectivement à cette situation inédite. Les déboutés du droit d'asile demeurent de facto dans une zone grise administrative. Les reconduites dans les pays d'origine restent rares. Une partie, par définition difficile à évaluer, des déboutés ont quitté l'Allemagne sans possibilité de faire réexaminer leur situation dans un autre Etat membre, en raison du règlement de Dublin. A terme, une décision européenne commune devra donner une réponse aux situations humaines difficiles et administrativement précaires de ces migrants sans papiers ni régularisés, ni expulsés, qui restent au sein de l'espace européen sans véritable prise en charge par les services sociaux, le plus souvent sans accès légal au travail et sans perspective d'intégration.

En l'absence de réforme du cadre européen, les tensions se prolongent entre pays européens et des réfugiés connaissent des situations d'errance prolongée, liée à des impasses administratives. Le système européen de l'asile est mal organisé, et très mal adapté à la gestion de telles crises migratoires.

Ces réfugiés voulaient aller en Allemagne parce qu'ils y avaient déjà des relations, des compatriotes déjà installés et savaient qu'il y avait un marché du travail dynamique. Les autres pays européens étaient moins ouverts. La Hongrie, porte-parole officieux du groupe de Visegrad sur ce sujet, affichait ouvertement son hostilité. La Grande-Bretagne commençait à se fermer. L'Italie et la Grèce étaient, en 2015, débordées depuis plusieurs mois. Dans ce contexte, la chancelière a considéré qu'elle n'avait pas le choix : pas question d'entourer son pays de barbelés. D'ailleurs, les choses allaient trop vite, les réfugiés étaient déjà là. Il n'était en outre pas question de créer une crise aiguë avec les pays européens traversés par les réfugiés (notamment la Hongrie et l'Autriche) en bloquant l'accès à leur destination finale espérée.

Sa défense d'une Europe des principes trouvait ici une application incontestable. Dans une rare déclaration à la presse internationale, elle a clairement formulé ce credo : « Je vois ma mission dans le fait d'œuvrer en faveur d'une Europe indépendante, libérale et caractérisée par les

²⁹ Eurostat, communiqué de presse, 19 avril 2018.

droits individuels fondamentaux »³⁰. Le droit d'asile fait partie de ces droits fondamentaux. Après avoir vécu sa jeunesse dans un pays dont les frontières étaient fermées, elle voit la liberté de circulation comme un acquis fondamental de l'UE. La responsabilité historique de l'Allemagne, la sensibilité de la population à la question des droits de l'homme et son image internationale pèsent aussi : l'Allemagne ne peut pas refouler de force des réfugiés en grand nombre à sa frontière.

La situation économique allemande peut aussi expliquer cette ouverture. La démographie est une des plus faibles d'Europe et suscite l'inquiétude sur l'avenir de son modèle social. L'Allemagne manque de jeunes et de bras. Or, les Syriens qui arrivent sont jeunes et ils sont, pour une partie d'entre eux, diplômés (26% ont fait des études secondaires, ce qui n'est le cas que de 8% des Afghans). L'effort de pouvoirs publics est donc mis d'emblée sur leur intégration par l'apprentissage de la langue et l'accès au marché du travail. D'après les statistiques publiées en 2020, 43% des réfugiés arrivés en Allemagne entre 2013 et 2016 ont un emploi ou suivent une formation³¹. A contrario, ces chiffres indiquent que, cinq ans environ après leur arrivée, 57 % des réfugiés sont inactifs.

Mais l'opinion se révèle progressivement divisée. Si une partie de la population se mobilise pour accueillir les réfugiés, un mouvement de mécontentement se manifeste, y compris dans le camp conservateur. Le mouvement hostile à l'islam et xénophobe Pegida lancé en 2014 multiplie les manifestations à partir de septembre 2015. La popularité de la chancelière vacille si bien qu'aux élections législatives de 2017, le parti à l'origine anti-européen AfD surfe sur le rejet des réfugiés, fait une percée historique avec 12,6% des voix (contre 4,7% quatre ans plus tôt, en 2013) et fait élire 94 députés. Le ministre de l'Intérieur, conservateur de la CSU, Horst Seehofer, estime que le pays « perd le contrôle » de la situation et fait pression au sein du gouvernement pour une restriction de l'asile.

Sans décision européenne préalable, A. Merkel gère le dossier seule. Elle négocie un accord avec le président turc Erdogan, qui sera par la suite entériné par les autres pays le 17 mars 2016. L'accord avec la Turquie a pour objectif de fixer sur son sol quelque 3 millions de réfugiés, ce qui réduit la pression sur les côtes grecques. Il prévoit le renvoi en Turquie de tous les nouveaux migrants en situation irrégulière arrivant en Grèce depuis la Turquie à compter du 20

30 Thomas Wieder, entretien avec Angela Merkel, *Le Monde*, 28-29 juin 2020.

31 Thomas Wieder, « Angela Merkel assume avoir agi « avec humanité » en ouvrant les frontières allemandes en 2015 », *Le Monde*, 29 août 2020.

mars 2016. Ce renvoi concerne non seulement les migrants ne demandant pas l'asile mais aussi les demandeurs d'asile dont la demande a été déclarée infondée ou irrecevable conformément à la directive de 2013 sur les procédures d'asile. L'UE accorde 6 milliards d'euros à la Turquie pour soutenir cette population. Cette aide permet de soutenir les moyens de subsistance, la scolarisation et les soins de santé de plus de 1,8 million de réfugiés en Turquie. Un tiers des Syriens en Turquie ont entre 5 et 17 ans. Selon les dernières données officielles, 63% de cette population ayant l'âge d'aller à l'école est scolarisée. La majorité des migrants déplacés en Turquie travaille de façon informelle et la moitié vit en dessous du seuil de pauvreté, malgré la présence de programmes d'aide financés par l'Union Européenne³².

L'accord prévoit aussi de lutter contre les passeurs et de renvoyer vers la Turquie les migrants arrivés dans les îles grecques, en échange de l'admission de réfugiés en Europe (principe du "un pour un"). Cette partie de l'accord n'a jamais bien fonctionné : moins de 3000 personnes ont été renvoyées en Turquie dans ce cadre. Enfin, la dernière partie de l'accord prévoit une réinstallation (*resettlement*) dont les résultats sont également modestes : 28 300 réfugiés syriens ont été réinstallés dans l'UE, la plupart en Allemagne, ce qui représente moins de 1% de la population de réfugiés en Turquie.

Cet accord est critiqué pour son aspect informel : ce n'est pas une politique européenne contraignante, elle n'est pas approuvée par les parlements, le contenu même de l'accord n'est pas complètement public. Cela rend impossible l'exercice de la responsabilité démocratique ou du contrôle judiciaire de ces accords. Les négociations plus ou moins opaques entre l'Italie et la Libye pour limiter les traversées de la Méditerranée relèvent de la même logique. En attendant un renouvellement de cet accord, le Président turc ne manque pas de l'utiliser comme un levier de pression explicite sur l'UE en menaçant de laisser passer en grand nombre les candidats à la traversée.

La crise de 2015 a montré les lacunes du système européen de l'asile. Pourtant, aucune initiative n'a été prise pour rénover le cadre européen. L'Allemagne, en première ligne dans l'accueil des réfugiés, aurait pourtant pu pousser ses partenaires à s'atteler à la tâche en rénovant le « système de Dublin ». En quoi celui-ci consiste-t-il ? Pour ne pas encourager les réfugiés à multiplier les demandes d'asile dans tous les pays européens (*asylum shopping*),

32 Ces informations sont extraites d'un séminaire du German Marshall Fund proposant un bilan de l'accord turco-européen sur les migrations, tenu le 24 mars 2021.

leur demande doit être examinée une seule fois, là où ils mettent le pied en arrivant en Europe. La géographie de la crise, avec la guerre de Syrie, expose particulièrement les pays de la façade méditerranéenne. Or, la Grèce, à peine remise de la crise de la dette, a rapidement été débordée par les demandes. En Italie, les tensions politiques sont vite apparues sous la pression de la Ligue du Nord, dont le leader, Matteo Salvini, devient ministre de l'Intérieur en 2018. Les deux pays, faute de solidarité européenne suffisante, laissent en grande partie passer les réfugiés sans engager la procédure d'examen d'une éventuelle demande d'asile. L'Italie indique ainsi avoir enregistré 700 000 entrées entre 2015 et 2017 mais n'a comptabilisé durant la même période que 335 000 demandes d'asile³³. En principe, les demandeurs d'asile qui se trouvent sur le territoire d'un autre pays européen, doivent être renvoyés dans le pays de première arrivée pour poser leur demande. Mais les renvois vers la Grèce et l'Italie sont rares et les « dublinés » n'y restent pas. En l'absence de réforme du cadre européen, les tensions se prolongent entre pays européens et des migrants connaissent des situations d'errance prolongée. Le système européen de l'asile est mal organisé, et très mal adapté à une arrivée soudaine.

En cette matière également, l'immobilisme prévaut. Des pistes de réforme existent pourtant, selon Pascal Brice. « Les moyens de sortir des failles de l'Europe de l'asile sont désormais identifiés : une action dans les pays de transit, des centres contrôlés d'instruction aux frontières extérieures pour un accueil solidaire des réfugiés, une reconnaissance mutuelle entre Offices nationaux et une Agence européenne indépendante »³⁴. Ce sont également les pistes proposées conjointement par l'Institut Montaigne et Terra Nova, proposant d'envoyer des agents traiter les demandes aux frontières extérieures de l'Europe, et éviter ainsi les traversées mortelles de la Méditerranée. Un programme coordonné européen en la matière donnerait de la cohérence aux décisions, éviterait les divisions et les accords « réalistes » avec les pays auxquels nous sous-traitons la gestion des migrations³⁵.

Mais au-delà du manque de réactivité et de solidarité des Européens, cette crise a montré les défaillances de la politique dite « de voisinage ». Le rêve d'une Europe pacifique et prospère se brise devant les réalités d'une géopolitique plus instable, y compris aux frontières proches de l'Europe. Les guerres civiles, les Etats faillis, les régimes autoritaires déstabilisent les

33 « Sauver le droit d'asile », Terra Nova, Institut Montaigne, octobre 2018, p. 37.

34 Pascal Brice, *Sur le fil de l'asile*, Paris, Fayard, 2019, p. 241.

35 « Sauver le droit d'asile », Terra Nova, Institut Montaigne, octobre 2018.

marges européennes. Bien qu'elle soit réticente à examiner la question de la puissance, l'Allemagne ne peut avoir une politique crédible visant à absorber les chocs géopolitiques de son voisinage par l'accueil de réfugiés comme elle l'a fait au moment de la guerre de Yougoslavie. La déstabilisation du cadre de l'après-guerre est désormais évidente. Surtout, la violence ne reconnaît pas les limites de l'intérieur et de l'extérieur, comme l'ont rappelé les attaques terroristes qui n'ont pas épargné l'Allemagne. Puissance économique et commerciale majeure, l'Allemagne ne peut pas ignorer ses responsabilités géopolitiques.

5. LE DISCOURS EUROPÉEN

(Nicolas Leron)

Née en République démocratique allemande (RDA), de l'autre côté du « rideau de fer », Angela Merkel a toujours été suspectée de ne pas avoir l'Europe chevillée au corps. S'il ne fait pas de doute que son attachement aux valeurs européennes de liberté, de responsabilité et de dignité de l'individu est viscéral, son engagement plein et entier en faveur du projet politique d'intégration européenne par-delà les intérêts strictement allemands semble moins univoque.

À l'instar de Gerhard Schröder, elle fait partie de la génération de dirigeants européens post-1989 trempée dans le bain de la mondialisation triomphante aux couleurs étatsuniennes. Les institutions européennes étaient déjà solidement établies au moment de son entrée en politique. L'Europe qu'apprend à connaître A. Merkel n'est plus celle de l'épopée des Pères fondateurs ni même celle de la relance européenne des hommes d'État ayant traversé la guerre et vécu la reconstruction post-1945, mais une Europe déjà bruxelloise, aux accents technocratiques, accusée de « déficit démocratique » et embourbée dans la révision permanente des traités, du traité d'Amsterdam de 1997 au traité constitutionnel de 2005.

Angela Merkel est aussi la chancelière d'une Allemagne qui sort renforcée de l'épreuve économique et sociale de la réunification, après dix années de digestion lente et couteuse. En novembre 2005, elle prend les rênes d'un pays qui a renoué avec une économie exportatrice conquérante et qui affirme davantage ses intérêts nationaux sur la scène européenne. Avec l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale en 2004, c'est aussi le moment où l'Allemagne s'attache un *hinterland* industriel et se place au centre de gravité de l'Union européenne (UE) sur le plan économique comme politique, tandis que la France, alors habituée

à donner le la de la construction européenne, connaît un douloureux décentrement. Dans le même mouvement, l'Allemagne renforce son influence au sein de la Commission, au Parlement européen ou encore dans les partis politiques européens, en bénéficiant de sa culture politique parlementaire et fédérale ainsi que, plus prosaïquement, de son poids numérique proportionnel à la taille de sa population.

La crise financière puis la crise des dettes souveraines des années 2008-2015 accentueront l'écart grandissant entre l'Allemagne et la France. Pour la première fois, le couple franco-allemand est durablement dominé par Berlin sur le plan économique. L'exceptionnelle longévité de l'ère Merkel augmentera l'effet de relégation de Paris. Les présidents de la République française passent ; la chancelière demeure. Mais si les médias n'ont su résister à la tentation de peindre une Europe allemande, l'Europe de Merkel est également une Europe qui souffre d'un déséquilibre chronique, une Europe des crises à répétition dont une certaine inflexibilité allemande est appréciée par une partie des États membres et mise en cause par une autre ; une Europe conservatrice finalement, qui convient aux intérêts allemands, alors que l'idée même de l'intégration européenne exige le mouvement et le dépassement des intérêts nationaux.

Il ressort au travers de l'analyse des discours européens de la chancelière les contours d'une doctrine Merkel de l'intégration européenne qui infuse depuis plus d'une décennie le régime politique de l'UE. Contrairement à la flamboyance affichée du Président de la République française qui s'épanouit dans les grandes perspectives tracées par le verbe, Angela Merkel cultive un style sobre où l'économie des mots souligne leur nécessité et engage les conclusions qui s'imposent avec calme. Cette doctrine Merkel si pesamment lestée se révèle pourtant, à l'aune de la longue durée, davantage plastique et capable de rupture, comme on l'a vu notamment au chapitre 3.

5.1. L'EUROPE DES VALEURS

Aux yeux d'A. Merkel, L'Europe est en tout premier lieu un formidable espace de protection des droits fondamentaux et de garantie des valeurs et des principes de la démocratie et de l'État de droit. Plus que tout, c'est cette Europe des valeurs qui bénéficie d'un engagement indéfectible de la chancelière, elle qui est née et a grandi privée des libertés politiques fondamentales. Selon ses propres termes, elle voit explicitement « [sa] mission dans le fait

d'œuvrer en faveur d'une Europe indépendante, libérale et caractérisée par les droits individuels fondamentaux. »³⁶

Les droits fondamentaux figurent ainsi au premier rang des sujets qui « [lui] tiennent particulièrement à cœur » – en plein accord avec la grande sensibilité allemande en la matière – car ils sont « notre bien suprême en Europe », clamera-t-elle un fois de plus lors de son discours du 8 juillet 2020 à l'occasion de la présidence allemande du Conseil de l'UE, en pleine pandémie du Covid-19³⁷. Elle fera des droits fondamentaux « la plus haute priorité durant [la] présidence [allemande] du Conseil. » Face aux défis du siècle, « nous devons plus que jamais nous axer sur les droits fondamentaux, et nous avons plus que jamais besoin d'entraide et de cohésion ». Pour la chancelière, les droits fondamentaux constituent le pilier de base de l'Europe, le plus fondamental, avec l'autre pilier qu'est la cohésion. « Les droits de l'homme et les droits civils, l'intangibilité de la dignité de l'être humain, le libre épanouissement de sa personnalité, au niveau individuel, politique et sociétal, la protection contre les discriminations et le mépris, et surtout l'égalité des droits – pas seulement sur le papier, mais dans la réalité – tout cela forme la base éthique et politique sur laquelle repose l'Europe. »

Cette Europe des valeurs s'étend au Conseil de l'Europe. Elle déborde du cadre strict du projet d'Europe politique et embrasse la « Grande Europe » comme espace civilisationnel. Dans son discours devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 15 avril 2008, la promeut le triptyque formé par la mondialisation à visage humain, la préservation du climat et la protection des droits de l'homme. Le mot d'ordre de « renforcer l'unité européenne »³⁸, comme elle l'appelle de ses vœux, vise principalement à répondre à ce triple objectif.

À cet égard, A. Merkel fait l'analyse que le processus d'intégration européenne brouille la distinction classique entre la sphère nationale et la sphère internationale. Pour elle, « la politique étrangère devient politique intérieure, et la politique intérieure devient politique étrangère ». De ce constat, elle tire l'idée de la « conscience d'une responsabilité partagée pour l'Europe » dont découle une « obligation d'ingérence mutuelle en matière des droits de l'homme ». Certes, à bien des égards, il lui a été bien difficile d'accorder la parole et l'action en matière de respect des droits de l'homme, à commencer par Viktor Orbán et son parti le Fidesz qui

³⁶ Entretien avec Angela Merkel, *Le Monde*, 26 juin 2020.

³⁷ Angela Merkel, discours devant le Parlement européen à l'occasion de la présidence allemande du Conseil de l'UE, Bruxelles, 8 juillet 2020. Les citations suivantes sont tirées de ce discours.

³⁸ Angela Merkel, discours devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 15 avril 2008. Les citations suivantes sont tirées de ce discours.

auront bénéficié, au-delà de l'acceptable, de la mansuétude du Parti populaire européen (dominé par la CDU allemande). Mais les droits de l'homme n'en demeurent pas moins, dans la conception européenne de la chancellerie, le fondement de tout l'édifice institutionnel de l'Europe et donc de l'UE. D'où une préférence structurelle implicite pour l'Europe des institutions et des règles, c'est-à-dire pour l'intégration dite « négative », celle qui protège contre les entorses aux libertés, qu'elles soient politiques ou économiques, et dont les gardiennes sont le Parlement européen, la Commission européenne, la Cour de Justice de l'UE et la Cour européenne des droits de l'homme.

Cette Europe des droits de l'homme se comprend comme une Europe de la responsabilité qui est ici une vertu, c'est-à-dire l'adhésion sincère et loyale aux valeurs et le respect strict des règles collectives. Cette acception de la responsabilité européenne directement reliée à l'impératif catégorique de protection des droits fondamentaux innerve la conception merkelienne du régime politique de l'UE.

5.2. LA METHODE DE L'UNION

Comment concilier l'idée de valeurs communes européennes avec le nouveau poids de l'Allemagne et de ses puissants intérêts nationaux ? Autrement dit, comment articuler le supranationalisme des institutions européennes et l'affirmation de l'unité étatique allemande recouvrée ? A. Merkel y répond dans son fameux discours du Collège d'Europe à Bruges en 2010. Elle conceptualise une nouvelle méthode de l'intégration européenne qu'elle nomme « méthode de l'Union »³⁹ et qu'elle présente comme une sorte de troisième voie entre la méthode communautaire et la méthode intergouvernementale.

La méthode de l'Union se veut d'abord une critique de l'affrontement jugé stérile entre les tenants de la méthode communautaire, qui considèrent que le moteur de l'Union se trouve dans la Commission et le Parlement, et les tenants de la méthode intergouvernementale pour qui les instances de négociations entre les Etats, tels que le Conseil européen, doivent prédominer. Elle rejette l'idée commune selon laquelle le Conseil de l'UE, organe composé des représentants des gouvernements nationaux, se situerait nécessairement dans le camp de

³⁹ Angela Merkel, discours prononcé à l'occasion de la cérémonie d'ouverture de la 61^{ème} année académique du Collège d'Europe, Bruges, 2 novembre 2010. Les citations suivantes sont tirées de ce discours.

l'inter-gouvernementalisme, opposé au camp du Parlement européen et de la Commission. La chancelière remarque que le Conseil participe également aux délibérations sur la législation européenne, qu'il participe donc pleinement de la méthode communautaire. Quant au Conseil européen, il figure à ses yeux comme « un acteur de l'UE en tant qu'institution à part entière ».

Plus qu'une troisième voie, la méthode de l'Union se comprend comme un dépassement des forces antagonistes qui tiraillent la construction européenne, prise entre un pôle supranational-fédéral et un pôle stato-national. Mais ce dépassement se réalise d'abord sous la bannière des États qui « sont des éléments constitutifs de l'Union et non ses adversaires ». Ce sont eux qui, désormais, au Conseil européen, par la voix de leurs chefs d'État et de gouvernement, mais également avec l'appui décisif des présidents des institutions européennes indépendantes (Commission et BCE en tête), donnent l'impulsion et l'orientation premières de l'UE et trouvent les solutions.

Cette réaffirmation de la centralité des États membres dans le processus d'intégration européenne conduit à reposer la question de la répartition des compétences entre UE et États membres. La chancelière fait du principe de subsidiarité une pierre angulaire de la méthode de l'Union. Selon elle, « l'Europe doit uniquement s'occuper des problèmes que nous pouvons mieux résoudre tous ensemble ». Loin d'être une simple déclinaison du fédéralisme, le principe de subsidiarité joue le rôle de garde-fou contre les glissements de compétences indus facilités par la méthode communautaire. A. Merkel prévient que « la méthode communautaire ne sert pas à transférer des compétences au niveau européen mais plutôt à garantir que les compétences qui ont été transférées sont exercées comme il se doit et avec efficacité. »

Parce que « les États membres sont les maîtres des traités », ce sont eux qui déterminent la ligne de partage entre les compétences de l'UE et les compétences des États membres. Selon une conception toute germanique de la souveraineté comme compétence de la compétence (*Kompetenz-Kompetenz*), « ce sont les États membres qui décident d'attribuer des compétences à l'Union chaque fois qu'ils estiment qu'un problème peut être mieux traité à l'échelon européen. » Comme le rappelle régulièrement avec fermeté la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, les États membres, en tant que lieux du principe démocratique, se doivent de contrôler le respect par l'UE de la délimitation de ses compétences, et dénoncer le cas échéant tout abus de compétence par l'un de ses organes, à commencer par la Cour de justice de l'UE et la Banque centrale européenne. La conception de la nature juridico-politique de l'Union de la chancelière s'aligne avec celle des juges constitutionnels de Karlsruhe : ni super-État fédéral,

ni simple confédération internationale, l'UE se présente comme une association d'États (*Staatenverbund*).

Les États membres, et plus spécifiquement les grands États membres, reprennent la main dans une mécanique européenne où la Commission et le Parlement européen continuent, naturellement, de jouer leur rôle essentiel, mais dans une articulation étroite avec ce qui s'assume comme une prééminence du Conseil européen. La « méthode de l'Union » théorise finalement la pratique institutionnelle qui s'est mise en place avec la Commission Barroso, à partir de fin 2004. Sans reprendre telle quelle la critique d'une Commission devenue le simple secrétariat des États membres, celle-ci a néanmoins vu sa fonction institutionnelle perdre en capacité d'initiative politique pour *a contrario* gagner en capacité de coordination et de contrôle.

Bien davantage qu'une question de bonne gestion de la répartition des compétences entre États membres et UE, la méthode de l'Union que théorise la chancelière renvoie au paradigme de la coordination. L'important, aux yeux d'A. Merkel, est de parvenir à « une position commune », qui se comprend comme une « position coordonnée ». Peu importe si la position commune est le fruit de la méthode communautaire ou de la méthode intergouvernementale, le sens de l'Europe institutionnelle se trouve dans la production d'une coordination continentale juste, c'est-à-dire efficace. L'essentiel est d'aboutir à « une action coordonnée dans un esprit de solidarité, chacun de nous dans le domaine qui relève de ses responsabilités, mais tout en nous fixant le même but. » Chacun à sa place au sein du collectif, pourrait-on traduire, sans ignorer que certains ont une place plus centrale que d'autres, en vertu de sa nature institutionnelle et de son poids politique.

5.3. LE MODELE DE L'EUROPE COGEREE

La vision merkelienne de l'Europe est celle d'une « union volontaire, solidaire et convaincante dans la défense de ses intérêts à travers le monde »⁴⁰. Elle renvoie au schéma de l'alliance d'États européens qui souhaitent tirer parti du bénéfice du nombre. Pour la chancelière, il est clair que « face aux défis mondiaux, nous ne pouvons, nous Européens, exercer notre influence

⁴⁰ Angela Merkel, discours prononcé à l'occasion de la cérémonie d'ouverture de la 61^{ème} année académique du Collège d'Europe, Bruges, 2 novembre 2010.

que si nous agissons ensemble. »⁴¹ Selon ses propres termes, « il est dans l'intérêt vital de tous les États membres de maintenir un marché unique européen fort et de présenter un front uni sur la scène internationale. »⁴² « L'Union fait la force », pourrait-on résumer. Mais cette union est fondamentalement une union d'intérêts, certes d'intérêts vitaux, mais qui demeurent du ressort de la logique des intérêts. Point ici de fusion ou de transcendance des intérêts dans une nouvelle entité supranationale. Il flotte comme un parfum de Plan Fouchet dans la conception merkelienne de l'Europe politique⁴³. À ceci près que cette union découle également d'une situation d'interdépendance assumée : « nos économies et nos sociétés sont interdépendantes »⁴⁴, prend acte la chancelière.

C'est ici qu'intervient à nouveau l'idée de responsabilité qui ponctue l'ensemble du discours européen d'A. Merkel. La solidarité qui s'attache à la coordination prend le sens d'une responsabilité individuelle de chacun vis-à-vis du collectif. L'Union exige en effet, dans l'esprit déductif de la chancelière, une « responsabilité européenne partagée ». Chaque membre du collectif se doit de réfléchir à sa « contribution individuelle à notre force de frappe économique commune ». En d'autres termes, chacun doit apporter sa part au pot commun – avant de venir y puiser.

L'idée de responsabilité individuelle qui sous-tend le principe de coordination permet à la chancelière de traduire l'Europe coordonnée comme une « Europe cogérée par tous ses membres ». L'Europe de Merkel est fondamentalement une Europe cogérée, une cogestion continentale inscrite dans un cadre institutionnel commun.

Il va de soi, par ailleurs, qu'une telle cogestion ne saurait être efficace ni durable, dans l'esprit de la chancelière, sans une culture commune qui ne peut être qu'« une culture de la stabilité » et du « modèle d'économie sociale de marché ». Aux yeux de Merkel, « instaurer une culture de la stabilité et partager les mêmes valeurs » relève à part entière de la responsabilité individuelle des États membres vis-à-vis du collectif européen. Le modèle de la cogestion

⁴¹ Angela Merkel, discours à l'occasion de la remise du Prix Charlemagne d'Aix-la-Chapelle au Président de la République Emmanuel Macron, Aix-la-Chapelle, 10 mai 2018.

⁴² Entretien avec Angela Merkel, *Le Monde*, 26 juin 2020.

⁴³ Le Plan Fouchet, proposé par le général de Gaulle à ses partenaires européens en 1961 et 1962, visait à instituer une Europe des grands projets impulsés par la volonté des États lorsque celles-ci pouvaient s'accorder au regard des intérêts nationaux de chacun. Le Plan Fouchet s'opposait à la logique supranationale des traités de Rome qui devait aboutir à l'adoption de la règle de la majorité qualifiée, entorse inacceptable faite au principe de souveraineté nationale pour le général de Gaulle.

⁴⁴ Angela Merkel, discours prononcé à l'occasion de la cérémonie d'ouverture de la 61^{ème} année académique du Collège d'Europe, Bruges, 2 novembre 2010. Les citations suivantes sont tirées de ce discours.

s'étend également aux projets communs : projets d'infrastructures (réseaux), projets règlementaires (marché intérieur) et politiques communes. La chancelière prévient : « chaque État membre sera personnellement responsable de la mise en œuvre de ces projets sur son territoire national. Si l'un d'eux échoue dans la réalisation de ces plans, ce sera le système européen de coordination dans son ensemble qui s'effondrera. C'est pourquoi il est si important que les États membres s'engagent à coopérer et qu'ils soient personnellement responsables de la réalisation des objectifs de cette coopération. »

Plus qu'une solidarité compréhensive des forces et faiblesses de chacun dans un esprit de justice distributive continentale, c'est l'idée de cohésion – « deuxième principe constituant de l'Europe »⁴⁵ – qui s'impose : la cohésion par la cohérence de chacun vis-à-vis de ses propres responsabilités aux fins de produire la « plus-value de la coopération ». En vertu du principe de cohésion, chaque État doit également adopter le point de vue de l'autre aux fins de prendre en compte ses besoins et ses limites : que « chacun de nous (...) se mette à la place de l'autre et qu'il considère les problèmes aussi de ce point de vue. »⁴⁶ Mais cette exigence d'intersubjectivité, que ne renierait pas un Jürgen Habermas, s'entend davantage, dans la bouche de la chancelière, comme une discipline demandée aux États dispendieux du Sud, toujours prompts à solliciter la solidarité financière allemande, sans prendre suffisamment en compte le point de vue allemand. D'autant plus que cette cohésion, maintes fois invoquée, ne peut se fixer, dans l'esprit d'A. Merkel, que dans une culture partagée de rigueur économique. En ce sens, cohésion rime avec conditionnalité (des aides financières), comme le démontre l'acharnement de l'Allemagne à retenir le niveau maximal de réformes structurelles acceptable par les États débiteurs bénéficiaires des plans de sauvetage accordés par le FMI et l'UE. L'appel à la cohésion pourrait, enfin, de manière implicite, s'opposer au tropisme très français d'une Europe à plusieurs cercles. La cohésion contient, en effet, l'idée naturelle d'un collectif solidaire dont les membres avancent au même rythme.

Si elle peut revendiquer le bénéfice d'un certain pragmatisme, l'Europe merkelienne de la cogestion, trempée dans le paradigme de la coopération et de la coordination, sous le magistère du Conseil européen et l'orchestration de la Commission, n'en demeure pas moins problématique. L'Europe dans toute cela se réduit *in fine* à un « échelon coordonné de

⁴⁵ Angela Merkel, discours devant le Parlement européen à l'occasion de la présidence allemande du Conseil de l'UE, Bruxelles, 8 juillet 2020. Les citations suivantes sont tirées de ce discours.

⁴⁶ Entretien d'Angela Merkel, Le Monde, 26 juin 2020.

l'Europe »⁴⁷. On peine à y discerner une substance politique authentiquement européenne. Elle ne se distingue pas fondamentalement de l'Europe de la règle et de ses écueils. La solidarité ne renvoie aucunement à une richesse matérielle (budgétaire) en partage, commune aux Européens en tant qu'Européens, mais à une responsabilité individuelle sous le regard scrutateur du collectif. La culture partagée s'éprouve davantage comme une injonction de certains sur les autres. Au gré des dépressions conjoncturelles ou structurelles, la confiance réciproque se mue en défiance réciproque et conduit au renforcement implacable des contraintes règlementaires. La perte en efficacité se redouble d'une perte de légitimité aux yeux de nombreux peuples européens, hautement plus problématique, même si le peuple allemand semble s'en accommoder. Il est d'ailleurs remarquable que l'invocation des peuples demeure rare, si ce n'est totalement absente dans les discours de la chancelière, qui parle avant toute chose de valeurs et de libertés.

L'incapacité de la chancelière à saisir pleinement la proposition française d'un budget pour la zone euro (Sommet de Meseberg de juin 2018) ou sa réticence à investir sans réserve le mot d'ordre de souveraineté européenne lancé par Emmanuel Macron à la Sorbonne soulignent la prégnance outre-Rhin du modèle de l'Europe cogérée. Plutôt que de souveraineté européenne, A. Merkel préfère parler de capacité d'action (*Handlungsfähigkeit*). Seul le vertige du précipice, à l'été 2015 à l'apogée de la crise grecque ou au printemps 2020 dans la nasse de la crise pandémique, peut faire sortir l'Allemagne de Merkel du confort du paradigme de la coordination, et l'amener à franchir, pour partie du moins, le Rubicon : oser faire un pas en direction de l'Europe authentiquement politique avec les prémisses d'une union de transferts et la perspective de ressources fiscales européennes propres.

Enfin, la conception de la démocratie européenne de la chancelière souffre quant à elle d'une certaine étroitesse de vue. Le Parlement européen et ses eurodéputés se voient gratifiés d'un rôle d'« intermédiaires et médiateurs de la cohésion ». La démocratie elle-même ne s'énonce d'abord que comme « cohésion démocratique ». Point de démocratie européenne substantivée dans le discours d'Angela Merkel, seulement une démocratie adjectivée.

⁴⁷ Angela Merkel, discours prononcé à l'occasion de la cérémonie d'ouverture de la 61^{ème} année académique du Collège d'Europe, Bruges, 2 novembre 2010.

5.4. LA RESPONSABILITE EUROPEENNE PARTICULIERE DE L'ALLEMAGNE

Dans son discours de Bruges, la chancelière acte la nouvelle situation allemande au sein de l'UE. Son rang de première puissance économique européenne lui confère, selon ses termes, « une responsabilité particulière pour notre continent »⁴⁸. Bien sûr, A. Merkel continue de professer que « ce qui est bon pour l'Europe était et demeure bon pour nous. »⁴⁹ Mais l'intonation sonne différemment. Alors que Helmut Kohl pouvait répéter inlassablement que l'unité allemande et l'intégration européenne étaient les deux faces d'une même médaille, où c'était surtout l'Allemagne qui avait besoin de l'Europe, avec A. Merkel et dans un nouveau contexte politique et économique, c'est l'Europe qui a désormais davantage besoin de l'Allemagne.

Ainsi la responsabilité européenne de l'Allemagne ne relèverait-elle plus d'un rapport de devoir historique vis-à-vis d'une construction européenne lui permettant de retrouver une place au sein du continent, mais d'un rapport de leadership et de réassurance des destinées de l'UE et de la zone euro. En ce sens, l'ère Merkel marquerait le passage du poids de la culpabilité au poids de la puissance économique. C'est ce renversement de logique, de l'Allemagne vers l'Europe à l'Europe vers l'Allemagne, qui autoriserait la chancelière à marteler sans détour que « l'effort nécessaire aujourd'hui pour le bien de tous ne saurait peser trop lourdement sur les seules épaules des États membres économiquement forts »⁵⁰. Affleure ici le discours classique d'un hégémon continental : l'auto-reconnaissance de sa position supérieure et des responsabilités systémiques induites, tout en exprimant explicitement la volonté d'en réduire le coût à son strict nécessaire.

Mais résumer le discours européen d'Angela Merkel à la seule affirmation d'une puissance étatique centrale au cœur de l'UE, volontaire pour coopérer avec ses partenaires aux positions inférieures mais à la condition de maintenir une balance coût-bénéfice strictement positive, serait injuste et erroné. La force primordiale de l'attachement aux valeurs européennes de la chancelière n'a de cesse de pétrir le modèle de l'Europe cogérée et d'en annuler ses pointes excessives et délétères. Comme une lame de fond, cette Europe des valeurs resurgit lors des

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Entretien avec Angela Merkel, Le Monde, 26 juin 2020.

⁵⁰ Angela Merkel, discours devant le Parlement européen à l'occasion de la présidence allemande du Conseil de l'UE, Bruxelles, 8 juillet 2020.

grandes marées de l'Histoire continentale et efface les comptes d'apothicaires qui s'étaient accumulés avec les rancœurs.

Dans les turbulences de la crise de la zone euro et le fracas de la double démission d'Axel Weber, le président de la Bundesbank, et de Jürgen Stark, le chef économiste allemand de la Banque centrale européenne, la chancelière aura su tenir le cap, sans céder à l'ire des gardiens du temple face aux nouvelles mesures « non conventionnelles » de Mario Draghi. Au plus fort de la crise grecque, pressée sur ses flancs à pousser la Grèce vers la sortie, Angela Merkel n'aura pas commis l'irréparable. Elle aura su retenir le couperet jusqu'au bout et ne jamais le laisser s'abattre sur les Grecs. Dans l'une de ses pires crises de sa jeune histoire, l'Europe aura su compter, en définitive et malgré un attentisme souvent incompréhensible pour ses partenaires, sur la loyauté européenne de la chancelière. Après avoir refusé avec une obstination mesquine tout véritable budget pour la zone euro, Angela Merkel aura fini par saisir la main française et engager le couple franco-allemand dans un mouvement aux accents hamiltoniens.

Au milieu de tant d'immobilisme apparent, le discours européen d'A. Merkel connaît ainsi des inflexions majeures et inattendues, capables de surprendre un continent résigné. Il faut y voir l'art du *kairos* de la chancelière qu'elle aura élevé à des sommets. Au-delà des grands chantiers pour le siècle (transition numérique et énergétique, asile et immigration, politique étrangère, avec l'ambition d'une politique africaine commune) identifiés pour ses successeurs, la plasticité dévoilée de la conception européenne de Merkel, qui n'est autre qu'une fidélité à une idée supérieure de l'Europe, aura permis à l'Europe merkelienne de naviguer de Charybde en Scylla et, peut-être, d'opérer l'une des mues les plus importantes de l'histoire de la construction européenne : le passage à une Europe puissance publique qui pourrait être dotée de ressources fiscales propres.

6. INTERNATIONAL, LE LEADERSHIP IMMOBILE

En matière de politique étrangère, il est difficile de repérer la marque personnelle de la chancelière. Son mandat exprime une prise en compte tardive, minimale et prudente d'un besoin de plus grande implication de son pays dans les enjeux stratégiques. Géographiquement centrale dans l'UE, l'Allemagne vise en priorité la stabilité continentale et

se sent responsable d'une relation pacifiée avec la Russie, notamment fondée sur un constat d'interdépendance énergétique et économique, justifiant des efforts de bon voisinage. Grande puissance économique exportatrice, elle est aussi tournée vers la montée en puissance de la Chine (avec douze voyages, la Chine est un pays particulièrement visité par la chancelière depuis 2005) et la stabilité d'un ordre multilatéral favorisant le commerce international. Atlantiste, elle privilégie la sécurité par l'instrument de l'Otan, même si son engagement européen la pousse à prendre en compte le « pivot » des Etats-Unis vers l'Asie ainsi que les demandes françaises de défense européenne.

Angela Merkel ménage l'ensemble de ces contraintes sans y apporter d'inflexion majeure. Confrontée à un contexte international particulièrement volatil au cours de son mandat, elle s'est pourtant adaptée sous la contrainte dans quelques dossiers. Dans la lignée de Schröder et sous la pression de l'accord de coalition avec le SPD, elle accepte une relation particulière avec la Russie dans le domaine énergétique (avec les gazoducs Nordstream 1 et 2 permettant d'acheminer le gaz russe vers l'Allemagne en passant par la mer Baltique, c'est-à-dire en contournant l'Ukraine et la Pologne) mais elle a pris une position ferme sur les sanctions après l'annexion de la Crimée et elle a réagi promptement en accueillant Alexeï Navalny lors de son empoisonnement. Elle a entretenu la relation franco-allemande avec quelques rendez-vous importants comme le traité d'Aix-la-Chapelle (2019) et en cultivant une relation personnelle avec les trois présidents (Sarkozy, Hollande, Macron) qu'elle a côtoyés mais sans donner un élan particulier à l'axe franco-allemand. Considérée par Barack Obama comme la vraie leader de l'Europe, elle n'a jamais donné le sentiment de vouloir pousser son rôle personnel dans ce registre. Son engagement européen s'est limité à garantir le bon fonctionnement de l'Union et la sauvegarde de la zone euro mais sans rien céder sur les intérêts, en particulier économiques, de son pays.

L'Allemagne est le troisième exportateur mondial d'armements. Ce qui lui donne indirectement un poids incontestable dans les conflits en cours. Mais le Parlement allemand joue un rôle reconnu dans le contrôle des exportations d'armes, qui doivent obéir à des critères stricts. L'Allemagne critique ainsi le fait que la France continue de vendre des armes à l'Arabie saoudite, laquelle peut en faire usage de manière offensive, y compris contre des populations civiles au Yémen. Le contrôle politique des exportations d'arme (avion de combat, char de combat) est un frein au développement de programmes d'armements communs entre la France et l'Allemagne.

Du point de vue opérationnel, alors que la France a été très active sur plusieurs fronts dans les quinze dernières années, l'Allemagne est restée en retrait. De ce point de vue, la réticence allemande s'est exprimée dans des occasions où la France espérait un plus grand accompagnement : le refus de suivre la France et le Royaume-Uni dans l'intervention en Libye (2011) et le refus d'accompagner la France lors de l'action au Mali (opération « Serval » en 2013), même si un appui allemand a été apporté en deuxième ligne (avec un appui logistique ou de la formation), de même qu'en Irak. Mais ce refus exprime une retenue nationale qui fait consensus en Allemagne plus qu'une ligne politique personnelle de la chancelière. On interprète souvent ce choix comme l'expression d'un pacifisme viscéral des Allemands, héritage évident de la dernière guerre mondiale. Pourtant, si cette « culture de la retenue » existe, elle ne suffit pas à expliquer les choix allemands et en particulier la réticence à s'engager dans des opérations militaires extérieures. Dans le cas de la Libye, l'Allemagne n'était pas le seul pays à exprimer ses doutes sur cette action qui est apparue précipitée, qui a peut-être outrepassé le mandat accordé par les Nations Unies et qui a engendré un chaos perçu comme incontrôlable. Dans le cas malien, la France n'est pas restée seule longtemps et l'Allemagne a progressivement accepté de s'impliquer sur place, en apportant du soutien aérien (hélicoptères, drones), en envoyant près de 1 000 soldats comme Casques bleus et 350 soldats chargés de la formation dans le cadre de la Minusma (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation du Mali).

L'Allemagne accepte plus explicitement désormais de s'engager dans la question militaire. Depuis 2001, des soldats allemands se trouvent sur le sol afghan (1 300 soldats en 2019). Une prise de conscience se dessine, qui confirme que le *soft power* commercial, l'aide au développement et la diplomatie civile ne permettent pas de répondre à tous les enjeux de sécurité actuels. Au 24^e sommet de l'Otan au Pays de Galles en 2014, l'Allemagne s'est engagée à se conformer au niveau de dépense de Défense attendu des pays membres de l'Otan (2 % PIB) dans les dix ans. L'Allemagne reconnaît ainsi qu'elle doit faire plus en matière de sécurité. Cependant, lors de son intervention en 2019 à la Conférence de Munich sur la politique de sécurité, un lieu privilégié du dialogue transatlantique depuis 1963, elle a limité son ambition à 1,5% d'ici 2024. Ces dépenses seront réalisées avant tout dans le cadre de l'Otan, qui reste privilégié par l'Allemagne, en particulier par le ministère de la Défense.

La chancelière a souligné qu'il était temps pour l'Europe de « prendre son destin entre ses mains » et est allée jusqu'à parler d'« autonomie stratégique européenne »⁵¹. Cet engagement a été remarqué à sa juste valeur, puisqu'il semble rompre avec cette fameuse culture pacifiste. Elle ne représente cependant pas un tournant aussi marquant que celui, assumé par Joscha Fischer, le ministre Vert des Affaires étrangères, au moment de la guerre du Kosovo en 1999, quand l'Allemagne a accepté d'envoyer des soldats pour la première fois depuis la fin de la guerre à l'extérieur de ses frontières. Pour un Vert, pacifiste par nature, l'argumentaire était particulièrement difficile à faire passer et le ministre des Affaires étrangères allemand l'avait assumé à l'époque avec beaucoup de conviction mais de manière assez isolée.

Plusieurs facteurs expliquent que la chancelière ait commencé à plaider pour une action européenne plus déterminée en matière de sécurité et de défense. La pression américaine, tout d'abord, et la prise de conscience, évidente avec Trump mais déjà sensible à l'époque d'Obama, que l'Europe ne représentait plus une priorité stratégique pour les Américains, focalisés sur la montée en puissance de la Chine. L'annexion de la Crimée par la Russie en 2014 favorise une deuxième prise de conscience : la stabilité continentale ne va plus de soi. En outre, la crise migratoire a élargi l'horizon géopolitique allemand. Alors que l'Allemagne considère traditionnellement que sa zone d'influence est continentale et que l'Afrique relève de la sphère française, elle a observé les effets à ses frontières immédiates de désordres politiques et militaires venant de beaucoup plus loin : Afghanistan, Soudan, Syrie etc. Enfin, les attaques terroristes qui ont eu lieu sur le sol allemand ont parachevé une prise de conscience des effets internes désormais importants de déstabilisations dans les zones plus lointaines de l'Afrique subsaharienne ou du Proche et Moyen-Orient.

Cette prise de conscience, marquée par quelques inflexions de Merkel, est souvent vue du côté français comme la confirmation des analyses de notre diplomatie. C'est pourtant loin d'être un alignement sur la vision du Quai d'Orsay. Des différences historiques importantes se font encore sentir, et sans doute plus vivement que jamais au moment où des questions de sécurité doivent davantage être prises en charge par les Européens eux-mêmes. Si l'Allemagne, par la voix de la chancelière, reconnaît en effet que les Européens doivent faire un effort supplémentaire pour la sécurité, cela ne signifie pas pour autant qu'elle est prête à adopter une

⁵¹ Conférence sur la sécurité, Munich 2015.

attitude plus interventionniste à l'extérieur⁵². Plusieurs raisons s'y opposent. Tout d'abord, le rythme institutionnel est fait en Allemagne pour éviter la précipitation. La faculté dont dispose le Président de la République française de décider seul d'une action militaire, sans avoir à consulter le Parlement, reste une anomalie démocratique aux yeux des Allemands. Héritée de la culture gaulliste et justifiée par les nécessités militaires par les Présidents français, cette liberté suscite majoritairement l'incompréhension outre-Rhin et devrait être atténuée pour rendre possibles des interventions militaires décidées conjointement. Ensuite, le cadre privilégié de la sécurité reste l'Otan pour l'Allemagne : c'est un pilier fondateur de l'Allemagne d'après-guerre, inséparable du « miracle allemand » de la reconstruction et de l'expansion économique. L'Allemagne reste profondément atlantiste et considère l'OTAN comme son « assurance vie », même si G. Schröder a refusé l'aventurisme de Bush en Irak, et même si Trump a été rejeté par l'opinion. La réaction de la chancelière à la déclaration du président français sur la « mort cérébrale » de l'Otan, en novembre 2019, rappelle à la fois sa prudence d'expression et la volonté de manifester une prise de conscience de la nouveauté de la situation : « Je ne pense pas qu'un tel jugement intempestif soit nécessaire, même si nous avons des problèmes, même si nous devons nous ressaisir ».

L'Allemagne a besoin d'un cadre collectif pour canaliser son effort de défense, compte tenu des réticences internes et externes que susciterait encore la montée en puissance d'une armée allemande – d'où le recours par la chancelière au vocable d'« armée européenne ». Mais les projets de Défense européenne sont toujours réagencés progressivement par l'Allemagne dans le cadre de l'Otan qui doit, dans la vision allemande, rester le cadre de référence. Un cadre plus stable et plus rassurant, jusqu'à présent, que l'« aventurisme » français, qui conduit à des actions extérieures multiples, prolongées, aux objectifs parfois flous, et pas toujours capables d'apporter la stabilité (comme dans le cas libyen). C'est d'ailleurs, dès l'origine, la France qui, en rejetant le projet de la Communauté européenne de Défense en 1954, a convaincu les autorités allemandes que l'Otan était le cadre adéquat pour sa sécurité.

Mais, surtout, un malentendu franco-allemand se noue dans le rapport aux interventions militaires. La France assume volontiers un rôle de leader quand il s'agit de prendre des initiatives. Mais, assumant ce rôle, elle craint aussi facilement de se sentir « lâchée ». L'Allemagne, au contraire, qui préfère une rigueur procédurale au sein des institutions

⁵² Ces développements sont en large partie repris de l'audition de Pierre Haroche (IRSEM) à Terra Nova le 1^{er} octobre 2019.

multilatérales, est prête à suivre mais craint de se trouver « piégée » dans des situations mal anticipées et mal maîtrisées, surtout dans des zones géographiques qui sont éloignées de ses zones d'influence traditionnelles. Le duo franco-allemand consiste donc moins dans une opposition entre la hardiesse et la retenue, entre culture de l'intervention et culture pacifiste, que dans une crainte réciproque de dépendre de l'autre dans un jeu d'engagement et de tentation du retrait, où les contraintes de l'action peuvent faire dériver les interventions extérieures entre l'engrenage et l'enlisement.

Ces divergences de vue s'observent dans les initiatives prises en Europe sur les questions de sécurité. Angela Merkel a reconnu le besoin d'une « autonomie stratégique européenne ». Mais quel est le contenu induit par cette formule ? La France considère que l'UE doit se donner des outils d'intervention souples, en dehors de l'Otan, permettant de réagir dans l'urgence. A cette fin, une « coopération structurée permanente » a été lancée par la France pour réunir un petit nombre de pays volontaires autour de projets industriels et militaires, une « avant-garde » qui donnerait une première forme à une « armée européenne ». Associée à cette initiative, l'Allemagne y voit de son côté la réalisation d'un objectif de long terme, qui doit rester inclusif, ne pas entrer dans une logique d'Europe « à plusieurs vitesses » et rassembler tout le monde (de fait, seuls le Danemark, qui fait souvent exception, et Malte, qui n'est pas un poids lourd stratégique, n'y participent pas). Pour favoriser à nouveau un véhicule plus léger, les Français ont proposé l'« Initiative européenne d'intervention » destinée aux pays « volontaires et capables » d'œuvrer à l'émergence d'une culture stratégique commune mais, dans le même jeu que précédemment, l'avant-garde pourrait être vite rattrapée par la nécessité de faire entrer tout le monde. La France peut se consoler en y voyant la démonstration qu'elle n'est pas isolée et qu'elle lance des projets auxquels tout le monde se rallie mais en réalité elle n'impose pas sa vision de l'outil militaire.

Au final, Angela Merkel correspond bien à la description d'un leader réticent (« *reluctant leader* »). « Leader » parce qu'elle est bien consciente de la situation de puissance de son pays et pousse ses avantages autant que possible. Elle mène des stratégies d'influence à Bruxelles, au Parlement et dans les institutions européennes par exemple. Elle défend l'unité et la cohésion européenne contre les projets d'avant-garde ou d'Europe à plusieurs vitesses, régulièrement présentés par la France. Mais elle a aussi pu favoriser un sous-ensemble comme la nouvelle « ligue hanséatique » (Pays-Bas, Irlande, Danemark, Suède, Finlande, pays Baltes) pour résister aux propositions françaises de budget de la zone euro. Quitte à abandonner les

« pays frugaux » (Autriche, Pays-Bas, Danemark, Suède) en rase campagne quand elle a senti que la situation créée par la crise sanitaire imposait une nouvelle initiative européenne et qu'elle a accepté, en tournant rapidement le dos à sa doctrine précédente, le premier emprunt européen.

Elle se sent responsable de la stabilité continentale dans sa politique d'apaisement vis-à-vis de la Russie. Elle mène une diplomatie commerciale vis-à-vis de la Chine pour défendre ses exportations. Mais elle n'assume pas ouvertement son statut international en restant faiblement investie dans les sujets militaires, en sous-finançant sa Défense, en affichant une grande prudence diplomatique sur la plupart des grands enjeux de sécurité. Un ajustement de la doctrine historique de la retenue interviendra-t-il dans l'ère post-Merkel ? Alors que sa légitimité et son pouvoir d'influence sont sans équivalent à l'échelle européenne, Angela Merkel n'est pas entrée dans ce débat. Un changement d'orientation n'est pas impossible à Berlin mais prendra nécessairement du temps et imposera de la diplomatie envers des pays qui ont subi dans un passé pas si lointain l'intervention directe de l'armée allemande sur leur sol. Du point de vue de la population allemande aussi, l'évolution ne peut être que progressive : l'armée allemande a le plus grand mal à recruter des jeunes volontaires, surtout pour des actions extérieures. C'est pourquoi Angela Merkel, au diapason du reste des responsables politiques allemands, vise une évolution possible dans le cadre d'une transformation de l'Otan, surtout depuis le retour d'un interlocuteur expérimenté à Washington.

CONCLUSION : PAS DE « MERKELISME » SANS MERKEL

Quel bilan la chancelière laisse-t-elle en quittant le pouvoir ? Après les élections du 26 septembre, une nouvelle coalition se mettra en place. Toutes les options semblent ouvertes actuellement, car le paysage politique est plus fractionné que jamais, avec trois partis de force presque équivalente (la CDU, le SPD et les Verts) qui doivent se différencier devant les électeurs tout en se préparant à des alliances gouvernementales.

L'émergence du parti xénophobe AfD et son entrée fracassante au Bundestag en 2017 comme troisième groupe parlementaire (et premier parti d'opposition, du fait de la grande coalition gouvernementale des deux premiers partis) a bouleversé un système fier de sa stabilité. Lancé à l'origine comme parti anti-européen et anti-migrants, particulièrement ancré dans les régions

de l'Est, où les habitants ont le sentiment d'être restés, malgré la Réunification, des citoyens de seconde zone, ce parti s'est élargi à la contestation de la gestion de la crise sanitaire et aux tentations centralistes du pouvoir fédéral, rassemblant désormais des colères insolites et bruyantes, très éloignées de l'image aseptisée d'un pays sans histoire. Les sympathisants de l'AfD sont les seuls à juger négativement le bilan de Merkel. Interrogés en août 2021, 75% des Allemands considèrent qu'Angela Merkel a été une bonne chancelière. Les électeurs des Verts (89% d'approbation), du SPD (86%) et même de la Gauche radicale (74%) lui accordent un large satisfecit. En revanche, les électeurs de l'AfD rejettent son bilan : deux tiers le jugent négatif⁵³. Mais que deviendront-ils sans leur cible politique favorite ?

Mais si le bilan est jugé positif, le sentiment qu'il est temps de tourner la page est aussi largement partagé. Les enquêtes indiquent un profond désir de renouvellement (60% des sondés) et l'aspiration à une « autre politique » (67%)⁵⁴. Des faiblesses structurelles de la quatrième puissance économique mondiale restent sans réponse : la longueur démographique et le vieillissement de la population, le besoin de modernisation de l'administration, le manque d'investissement dans les infrastructures et le numérique. La chancelière laissera indiscutablement sa marque par des décisions qui engagent le long terme à propos de l'énergie, de l'intégration, de l'engagement européen de l'Allemagne... Elle a accompagné en douceur la montée en puissance de l'Allemagne au centre de l'espace européen et un rôle international en tant que puissance économique majeure. Elle a projeté une image rassurante et responsable de l'Allemagne dans une période de crises et de troubles qui ont mise à l'épreuve, comme jamais, la cohésion de l'Union européenne. Elle a incarné un style de gouvernement sobre et efficace, en contrepoint providentiel aux fracas des discours populistes. Elle a fait preuve de modération et, sur un nombre limité mais décisif de questions, d'esprit de décision. Elle a fait accepter le principe d'un endettement commun européen alors que son pays célèbre toujours le culte de l'équilibre budgétaire strict (*Schwarze Null*).

Il semble difficile de transmettre ces qualités à un successeur, et encore moins à un parti. Mais cela constituera une référence à laquelle ses successeurs seront comparés. Telle sera sans doute sa marque : moins un modèle qu'un point de comparaison, un repère identifiant les années où le pays a connu la stabilité, une prospérité économique et une voix qui comptait à l'échelle internationale. Mais, mobilisée par la gestion de crises successives, elle laisse aussi

⁵³ DeutschlandTREND pour ARD, Infratest dimap, août 2021.

⁵⁴ Sondage de l'institut Allensbach en mai 2021.

un pays qui n'a pas clairement débattu de son avenir ni de son rôle international. Son départ creuse un vide et crée une incertitude de plus sur la scène européenne.

ANNEXE 1 : LA SITUATION ECONOMIQUE DE L'ALLEMAGNE A LA VEILLE DE LA CRISE DU COVID

(Marie Delorme)

1. LE MODELE ECONOMIQUE ALLEMAND AFFICHE EN APPARENCE UN CERTAIN SUCCES DEPUIS L'ARRIVEE D'ANGELA MERKEL AU POUVOIR

1.1. Le modèle économique allemand s'est façonné progressivement après la Seconde Guerre mondiale, reposant sur un tissu d'entreprises innovantes et compétitives orientées à l'export

Le modèle économique allemand trouve son inspiration dans le courant de pensée ordo-libéral. Ce courant, développé dans les années 1930, s'est incarné dans l'Allemagne d'après-guerre par une économie sociale de marché (*Soziale Marktwirtschaft*) sous l'action de Ludwig Erhard. Celle-ci se définit par opposition à l'économie administrée, et promeut la libre-concurrence au sein d'une économie de marché. L'Etat a un rôle actif selon les ordo-libéraux dans la mesure où il ne vise pas seulement le libre exercice de l'activité privée mais vise aussi à protéger les différents acteurs des effets négatifs de la concurrence sauvage. Dans cette vision, l'initiative privée va de pair avec une forme de progrès social. L'héritage ordo-libéral donne pour mission à l'Etat de fournir un cadre normatif permettant le libre exercice de l'initiative privée, notamment par le biais de la lutte contre les monopoles. Il détient donc une position forte de coordinateur et de régulateur des politiques sociales et économiques.

La souplesse du dialogue social permet l'adaptation aux besoins des entreprises. Les entreprises allemandes témoignent d'une conception partenariale des relations de travail et du dialogue social. Les représentants du personnel sont régulièrement associés au fonctionnement des entreprises (« cogestion ») par le biais des comités d'entreprises, qui ont un rôle social (principe de rémunération, régulation du temps de travail, promotions, licenciements, etc.). L'implication des salariés dans le management de l'entreprise se traduit également par la pratique de la « codétermination » (*Mitbestimmung*) par laquelle les représentants du personnel siègent en conseil d'administration ; selon la taille des entreprises, ceux-ci peuvent représenter jusqu'à la moitié du conseil d'administration. Ces pratiques favorisent l'alignement des intérêts au sein de l'organisation et améliorent la

recherche de consensus, ce qui peut s'illustrer par exemple lors de la mise en œuvre d'accords de chômage partiel (*Kurzarbeit*) en cas de dégradation de la conjoncture économique.

L'économie allemande repose sur un tissu d'entreprises innovantes et compétitives axées sur l'export. Après la Seconde Guerre mondiale, le tissu d'entreprises allemand s'est reconstitué sur la base d'entreprises de taille intermédiaire dont la propriété est souvent familiale, et le modèle de croissance fortement basé sur les exportations. Pour ce faire, la stratégie économique allemande s'articule tout d'abord autour d'une politique de compétitivité-prix, au travers de la lutte contre l'inflation ainsi que par la modération de la croissance des salaires. D'autre part, les entreprises ont développé leur compétitivité hors prix, en se spécialisant sur des segments sur lesquels elles possèdent des avantages comparatifs et qui témoignent d'une élasticité-prix plus faible, et ce notamment grâce à des efforts d'innovation. L'automobile, la chimie ou les machines-outils sont parmi les exemples les plus notables d'industries allemandes à forte compétitivité hors prix.

Après la chute du mur de Berlin, les entreprises du *Mittelstand* ont largement développé la sous-traitance dans les pays de l'ancienne Europe communiste, en externalisant les étapes intermédiaires de la production et se focalisant ainsi sur les segments à forte valeur ajoutée. Ce positionnement induit une forte insertion dans les chaînes de valeur mondiale, et se traduit par la formation d'un *hub* en Europe de l'Est. Dans l'industrie automobile par exemple, près de 66% des véhicules de marque allemande sont produits à l'étranger.

Le marché du travail a été réformé au début des années 2000 par l'intermédiaire des « réformes Hartz ». Au début des années 2000, l'Allemagne fait état d'un taux de chômage croissant, s'élevant à 10% de la population active en 2003, et de coûts de production élevés. Afin de lutter contre le phénomène, une série de réformes visant à la libéralisation du marché du travail ont été mises en œuvre entre 2003 et 2005 sous le mandat du chancelier G. Schröder (Lois Hartz I, II, III et IV). Ces réformes ont procédé à la réorganisation de l'agence fédérale de l'emploi ainsi qu'à l'activation de la politique de l'emploi. La demande de travail a été stimulée grâce à la promotion de contrats court terme, tandis que l'offre de travail a été soutenue par la réduction des allocations des chômeurs de longue durée et par la réforme du système d'assurance sociale.

A son arrivée au pouvoir en novembre 2005, Angela Merkel hérite ainsi d'un modèle économique dont les contours ont été préalablement définis, reposant sur un marché du travail flexible bénéficiant d'un dialogue social souple et d'une industrie compétitive et innovante, fortement insérée dans les échanges internationaux. Ce modèle a permis à l'Allemagne de prospérer sous les mandats de la chancelière.

1.2. Sous la gouvernance d'Angela Merkel, l'économie allemande a connu une croissance vigoureuse qui a eu des retombées positives en matière d'emploi et de finances publiques

L'Allemagne a connu près de quinze années de croissance positive, entrecoupée d'une année de crise en 2009. Elle a toutefois connu un ralentissement de son activité en 2018 et 2019, juste avant la crise Covid. Le modèle de croissance allemand repose notamment sur sa bonne performance à l'export : le pays a bénéficié de sa spécialisation dans les biens d'équipements, pour lesquels la demande mondiale a été soutenue, en particulier en provenance des pays émergents et de la Chine. Sa compétitivité lui a permis de conserver ses parts de marché à l'international et d'enregistrer une forte croissance de ses exportations, ce qui s'est traduit par un fort excédent la balance des transactions courantes, de l'ordre de 7,7% contre +2,6% en zone euro et -0,7% en France en moyenne sur la période 2012-2018. Par ailleurs, sa spécialisation sectorielle relativement plus orientée que d'autres pays d'Europe sur l'industrie lui a permis de mieux résister au choc de la crise Covid, étant moins dépendante que d'autres pays d'Europe à des activités telles que le tourisme par exemple.

Fait marquant, alors que la croissance économique s'est fortement contractée à la suite de la crise financière de 2007-2008, chutant à -5% en 2009, le chômage a seulement connu un léger reflux de +0,2 pt entre 2009 et 2010, date après laquelle il a continué à décroître. Par contraste, le taux de chômage dans la zone euro a augmenté de 7,6% en 2008 à 12% en 2013 avant de se résorber progressivement. L'Allemagne a adopté une stratégie globale de flexibilité interne pendant la crise afin de maintenir le niveau global d'emploi, notamment par le biais de la réduction du temps de travail. En particulier, le dispositif de chômage partiel (*Kurzarbeit*) a été renforcé en 2009, permettant aux entreprises allemandes de réviser à la baisse les horaires des employés, l'agence fédérale pour l'emploi prenant à sa charge une

partie du manque à gagner pour les salariés. Globalement, les évolutions positives sur le marché du travail contribuent à stimuler la demande des ménages.

L'Allemagne a restauré ses marges de manœuvre fiscales, ses excédents budgétaires permettant la résorption rapide de sa dette publique. Le déficit public allemand a dépassé le seuil des 3% du PIB fixé par le traité de Maastricht sur la période 2001-2005, culminant à 4,2% en 2003. Celui-ci a été progressivement réduit après l'arrivée d'Angela Merkel au pouvoir, repassant sous les 3% dès 2006 et revenant à l'équilibre en 2008. Le déficit public a repris de l'ampleur lors de la crise en 2009, se résorbant toutefois dès 2012. L'Allemagne dégage depuis 2014 un excédent budgétaire qui s'est accru jusqu'à la période récente. En conséquence, la dette allemande, qui atteint un maximum de 81,8% en 2010, a progressivement décliné autour de 60% avant la crise Covid, ce qui lui a permis de restaurer ses marges de manœuvre budgétaires avant le choc inédit de la crise sur l'activité.

Cet assainissement des finances publiques est le résultat d'une politique publique volontariste qui se traduit par l'introduction d'une règle d'or des finances publiques (*Schuldenbremse*, littéralement en allemand « frein à l'endettement ») en 2009 : l'Etat fédéral ne peut présenter un déficit structurel supérieur à 0,35% du PIB à partir de 2016, tandis que le solde structurel *Länder* doit être à l'équilibre à partir de 2020. A toutes les échelles, les autorités ont ainsi privilégié l'objectif d'équilibre budgétaire afin de satisfaire ces nouvelles exigences.

2. L'ECONOMIE ALLEMANDE PRESENTE TOUTEFOIS DES DESEQUILIBRES, LA STRATEGIE D'EXPORTATION REPOSANT SUR UNE POLITIQUE DE COMPETITIVITE QUI NOURRIT LES INEGALITES ET LA PAUVRETE ET QUI IMPLIQUE UNE FORTE EXPOSITION AUX FLUCTUATIONS DE LA CONJONCTURE MONDIALE

2.1. Les larges excédents courants de l'Allemagne traduisent des déséquilibres internes et externes de son économie

L'Allemagne présente des excédents extérieurs élevés qui s'expliquent par un excédent d'épargne privée et publique et une demande intérieure relativement déprimée. L'Allemagne présente une balance des transactions courantes élevée relativement à ses fondamentaux économiques (cf. partie sur la crise de la zone euro),

atteignant un pic de +8,9% en 2015 avant de décroître modérément. Cet excédent extérieur reflète un excédent de l'épargne financière du pays. Les entreprises allemandes ont en effet mené une politique de désendettement et de renforcement de leur trésorerie au cours des années 2000 en vue d'accroître leur résistance à des chocs exogènes dans le cadre de leur insertion dans les chaînes de valeur mondiales. Cette hausse a été notamment permise par la déformation de la répartition des gains des entreprises en faveur des profits. Les actionnaires des entreprises étant majoritairement concentrés dans la partie haute de la distribution des revenus, la croissance des profits a bénéficié aux ménages aisés qui ont une plus forte propension à épargner, contribuant ainsi à nourrir l'excédent d'épargne. L'épargne publique a également augmenté sur la dernière décennie, résultante de la politique de consolidation fiscale menée par le gouvernement (cf. *supra*).

Ces politiques ont eu pour contrepartie de déprimer la consommation et l'investissement domestiques. Les profits des entreprises ont été permis par la politique de modération salariale menée dans les années 2000, qui, avec la consolidation fiscale, ont contribué à la stagnation des revenus disponibles des ménages dans la partie inférieure de la distribution des revenus où la propension à consommer est la plus forte. Il en résulte que la consommation a décliné en part du PIB, passant de 55% du PIB en 2005 à 51% fin 2017. De même, la hausse de l'épargne privée et publique s'est opérée au détriment de l'investissement domestique dans le cadre d'une politique globale de désendettement. Dans les entreprises, les bénéfices non distribués ont progressé davantage que les investissements, tandis que les grandes entreprises cotées en bourse ont vu leurs investissements reculer. De même, les gouvernements locaux ont souvent privilégié la consolidation de leurs comptes sur les dépenses d'investissement (cf. *infra*).

La dépendance de l'Allemagne à la demande extérieure induit une exposition accrue aux fluctuations de la conjoncture internationale. Compte tenu de sa taille, l'Allemagne tire une part élevée de sa valeur ajoutée de la demande étrangère, les exportations représentant près de 47% du PIB contre 31% en France par exemple. Ce positionnement la rend particulièrement vulnérable aux chocs extérieurs, comme l'illustre le ralentissement de son activité en 2018 et 2019, notamment sous l'effet d'une demande mondiale fragile dans un contexte d'incertitudes croissantes (négociations relatives au Brexit, tensions commerciales entre la Chine et les Etats-Unis...). L'Allemagne est en effet très impliquée dans et donc exposée à une désorganisation des chaînes de production mondiale. C'est ce

qui explique la réflexion européenne quant à son autonomie stratégique à la suite des épisodes de ruptures de chaînes de valeur lors de la crise Covid.

L'Allemagne a amorcé la transition de son modèle de croissance dans la deuxième moitié des années 2010 (cf. partie sur la crise de la zone euro). L'environnement économique allemand est devenu plus favorable à la consommation et à l'investissement privé, tandis que l'investissement public s'est également accru, notamment sous l'effet d'une reprise de l'investissement à l'échelle locale. En conséquence, la demande intérieure allemande s'est raffermie, sans pour autant constituer un relais de croissance à part entière. L'excédent du compte des transactions courantes s'est partiellement résorbé entre 2015 et 2019, mais reste toutefois bien supérieur à ce qu'impliquent ses fondamentaux économiques selon le FMI.

2.2. La stratégie de compétitivité-prix allemande comprime les revenus dans le bas de la distribution et bénéficie *in fine* aux ménages les plus aisés, détenteurs du capital des entreprises exportatrices

Les inégalités de revenu se sont stabilisées après avoir augmenté au début des années 2000, mais sont associées à un risque de pauvreté relative accru. Les inégalités de revenu sont moins élevées que dans d'autres pays avancés comme les États-Unis ou le Royaume-Uni, avec un coefficient de Gini⁵⁵ respectif de 0,29 contre 0,35 et 0,39 en 2017, et ce notamment grâce à un système de redistribution développé. Elles ont toutefois suivi une dynamique particulière sur les deux dernières décennies, avec une hausse au début des années 2000 puis une stabilisation vers la fin des années 2000. Le coefficient de Gini a ainsi augmenté de 5 points de pourcentage sur la période 2000-2007, puis fluctué autour de 28%-30% après avoir atteint un point haut à 31% en 2014.

Au début des années 2000, la pauvreté a été nourrie par la faiblesse des revenus du travail. Sur la période 1999-2007 les inégalités de revenu disponible ont fortement augmenté, celles-ci étant soutenues par la faiblesse des revenus du travail. En effet, cette période coïncide avec l'essor de formes atypiques d'emplois tels que les *mini jobs*, des

⁵⁵ Le coefficient de Gini est calculé à partir du revenu disponible des ménages, comprenant l'ensemble des revenus après impôts et transferts. Un coefficient de Gini proche de 0 implique une égalité totale des revenus tandis qu'un coefficient proche de 1 implique de fortes inégalités.

emplois temporaires faisant l'objet d'une faible rémunération (450€/mois) et non couvert par une protection sociale. Par ailleurs, la forte décentralisation du processus de formation des salaires combinée à un impératif de compétitivité a donné lieu à une phase de modération salariale, les coûts unitaires du travail ayant décliné de 0,1% par an entre la période 2003 et 2008. Il en a résulté une compression des revenus du travail et le développement du phénomène des travailleurs pauvres (*i.e.* dont le salaire est inférieur aux deux tiers du salaire médian) qui représentent 22% des emplois en 2014, contre 9% en France. La pauvreté relative, mesurée par la part des personnes dont le revenu disponible est inférieur à 60% du revenu médian, a augmenté pendant les années 2000, atteignant 16% de la population en 2014. Toutefois au niveau global, l'élargissement par le bas de la distribution des salaires a été compensé par l'entrée d'une partie de la population sur le marché du travail. En outre, à partir de la moitié des années 2000, le marché du travail s'est raffermi et les revenus du bas de la distribution se sont stabilisés.

A partir de la fin des années 2000, les inégalités de revenu se sont renforcées par le haut de la distribution, tandis que les inégalités de richesse demeurent élevées. Les profits croissants enregistrés à partir de la fin des années 2000 ont bénéficié majoritairement aux ménages aisés, détenteurs du capital productif. En outre, les mesures actuelles de revenus sous-estiment les revenus des ménages plus aisés. En effet, après 2010, les profits non distribués ont augmenté, ceux-ci n'étant pas pris en compte dans l'assiette d'imposition des ménages ou dans le calcul des inégalités. Or les ménages aisés sont souvent les détenteurs finaux de ces fonds (Bartels, 2019).

Par ailleurs, les inégalités de richesse demeurent élevées en comparaison internationale. Le niveau médian de richesse des ménages figure parmi les plus faibles de la zone euro : la richesse nette médiane des ménages s'élève à 61 000€, contre 100 000€ en moyenne dans la zone euro. Ce chiffre contraste avec le stock élevé de richesse nationale au niveau agrégé, estimé à plus de 235 000€ par ménage, qui est détenu par les ménages se situant dans les déciles les plus élevés. La part de la richesse nette agrégée détenue par les 1% les plus riches est de 24%, soit une des parts les plus élevées au sein des pays développés.

Ces faits stylisés nourrissent un débat autour de la dimension inclusive de la croissance en Allemagne. Les revenus disponibles bruts observent une croissance plus faible que celle du PIB, s'élevant respectivement à 1,7% et à 2,2% en 2017. Dans ce contexte, un des principaux enjeux pour l'Allemagne est d'assurer la transformation de ses

performances économiques sur le plan social. En ce sens, les réformes menées après la crise de 2008 ont eu tendance à renforcer la protection des segments les plus modestes ou précaires de la population. L'instauration d'un salaire minimum national en 2015 a ainsi contribué à réduire la pauvreté, le coefficient de Gini étant passé de 0.31 en 2014 à 0.29 en 2017.

3. A LONG TERME, L'ALLEMAGNE FAIT FACE A DES DEFIS STRUCTURELS QUI PESENT SUR SON POTENTIEL DE CROISSANCE

3.1. Une dynamique défavorable est à l'œuvre en matière de capital humain et physique

Le vieillissement démographique qui touche l'Allemagne implique un déclin de la population active, pouvant mener à des pénuries de main d'œuvre en particuliers en matière de travail qualifié qui pèseront à long terme sur la croissance. L'Allemagne devra faire face à long terme à des évolutions démographiques défavorables, à commencer par la diminution de sa population à partir de l'horizon 2040 selon les projections d'Eurostat. Dans un premier temps, ces évolutions se traduiront par un vieillissement de la population, avec une augmentation de la part de classes d'âge plus avancées. Le départ à la retraite des *baby boomers* ne sera que partiellement compensé par l'entrée de nouveaux arrivants sur le marché du travail, et la part de la population active devrait ainsi fortement diminuer.

Le vieillissement de la population soulève plusieurs défis économiques pour l'Allemagne. A court terme, le nombre croissant d'entrées à la retraite risque d'exacerber les difficultés de recrutement de main d'œuvre déjà prégnantes, et ce particulièrement en matière d'emploi qualifié. Ces pénuries de main d'œuvre pourraient exercer une pression à la hausse sur les salaires, remettant d'autant plus en cause le modèle d'une économie compétitive basée sur l'export. Enfin à long terme, la croissance du ratio de dépendance et la tendance au déclin démographique pèseront sur la croissance potentielle de l'Allemagne.

L'investissement public a été contraint par l'impératif d'équilibre budgétaire malgré des besoins d'investissements substantiels, notamment dans les infrastructures. L'investissement public est relativement faible en Allemagne, fluctuant autour de 3% du PIB sur la période 2012-2016, soit 1 point de pourcentage en-dessous de la moyenne des économies avancées selon les estimations du FMI. Le système fédéral allemand implique

trois niveaux de mise en œuvre de l'investissement public : le gouvernement central (*Bund*), les Etats fédéraux (*Länder*) et les municipalités, ces dernières étant responsables de plus de deux tiers de l'exécution de l'investissement public. Or les *Länder* et les municipalités ont privilégié la consolidation de leurs comptes en vue de satisfaire la règle d'or qui a pris effet en 2020 au niveau local, et ce notamment par le biais de réductions des dépenses d'investissement. Les besoins d'investissement en Allemagne sont pourtant importants, et ce notamment à cause du faible niveau d'investissement public sur les vingt dernières années. La banque de développement allemande KfW estime en 2018 que les besoins en investissement publics s'élèvent à 159 Md€, soit environ 5% du PIB, et ce particulièrement en matière d'équipements éducatifs, et d'infrastructures de transport. A titre d'illustration, la chute du niveau du Rhin l'été 2018 a révélé la pauvreté des alternatives en matière d'infrastructure de transport et pesé *in fine* sur la croissance. Les infrastructures digitales et de télécommunication font également l'objet d'inquiétudes, bien qu'elles relèvent plutôt de l'investissement privé.

Juste avant la crise Covid toutefois, le retour à l'équilibre budgétaire a allégé les contraintes financières dans la plupart des municipalités. Elles ont également été soutenues par l'État central sur un plan financier par plusieurs fonds d'aide à l'investissement, et sur un plan technique par une aide à l'exécution des budgets. Il en a résulté une récente accélération de l'investissement public, qui n'est toutefois pas d'ampleur à résorber les retards d'investissement.

L'investissement privé a également connu une croissance modérée, ce qui, combiné avec la faiblesse de l'investissement public, pourrait peser sur la croissance potentielle du pays. L'investissement privé non résidentiel, qui correspond à l'investissement productif, est relativement faible en comparaison internationale. Il s'élève autour de 12% depuis 2012, se situant ainsi dans le premier quartile de ses pairs européens. De plus, les dépenses consacrées par les entreprises dans leur capital intellectuel, dont les logiciels, bases de données ou formations sont inférieures à celles des grands pays de l'OCDE. Une étude du FMI attribue cette faiblesse de l'investissement privé aux perspectives de croissance modérées de l'Allemagne, ainsi qu'à la faiblesse des anticipations de demande domestique par les producteurs. Les incertitudes relativement à la mise en œuvre des objectifs ambitieux de l'Allemagne en matière écologique peuvent également contribuer à freiner l'investissement selon Enderlein et Pisany-Ferry (2014). La transition écologique peut

en effet s'accompagner d'une hausse des coûts et d'une perte de compétitivité dans le cas de l'instauration de nouvelles normes ou d'une taxation écologique. Le niveau modeste de l'investissement en Allemagne risque donc également de contraindre son potentiel de croissance à long terme, par le biais d'une érosion de son stock de capital.

3.2. La productivité allemande connaît un ralentissement, combinée à un risque de déclin en matière d'innovation

La croissance de la productivité allemande est contrainte en plusieurs aspects. La productivité du travail a largement décliné en Allemagne, comme dans d'autres pays avancés. Ce déclin est observable dans tous les secteurs, dont le secteur manufacturier, et risque d'être amplifié dans un contexte de difficultés de recrutement croissantes, particulièrement prégnantes pour la main d'œuvre qualifiée. La croissance de la productivité risque également d'être contrainte par la faiblesse des infrastructures, et par le risque d'érosion du stock d'équipement dans un contexte de faible investissement public et privé. De plus, la diffusion des technologies digitales est lente au sein des PME allemandes, qui sont au cœur de son processus de production. Par exemple, selon le FMI, seulement 5% des entreprises reposent sur des analyses mobilisant des techniques de *big data*, contre 10% dans l'ensemble de l'UE.

Certains points forts de la spécialisation industrielle de l'Allemagne sont menacés, ce qui pourrait compromettre sa position de leader continental en matière d'innovation.

L'adoption des nouvelles technologies et la mise en œuvre de la révolution digitale s'opère à un rythme lent dans le tissu productif allemand. Plus particulièrement, les producteurs automobiles, spécialisés dans la production de moteurs diesel, rencontrent des difficultés à opérer la transition vers des véhicules hybrides ou des modèles entièrement électriques. Or le passage à la production de véhicules à faibles émissions implique une réorganisation des chaînes de production qui comporte de nombreux facteurs d'incertitude. Ainsi, l'avantage compétitif des producteurs allemands risque d'être affecté, sur un segment où s'est notamment déjà positionnée la Chine. Les véhicules et les moteurs de véhicules font partie des plus importants produits d'export (19,2% des exports en 2017). La production de motorisations alternatives étant moins complexe que le moteur à combustion, elle impliquerait un glissement global de la création de valeur, dans un secteur qui représente

5,3% de la VA globale en 2016. Afin de remédier à ce retard, Volkswagen a dévoilé en 2016 une stratégie fondée sur les nouvelles technologies, avec plus de 9Md€ dédié au développement de la production de la voiture électrique.

La sécurisation de l'avantage comparatif allemand en matière automobile nécessite donc des investissements renouvelés en recherche et innovation. L'Allemagne fait face à une forte concurrence en provenance des Etats-Unis et de la Chine relativement à la recherche autour des batteries électriques par exemple, ce qui la place en risque de décrochage relatif. L'industrie automobile est pourtant responsable de 35% des dépenses de recherche et développement privé et de 40% du dépôt de brevets : une perte de positionnement dans l'industrie automobile pourrait donc avoir des conséquences notables en matière d'innovation.

Les autorités publiques allemandes ont pris plusieurs initiatives afin de soutenir l'innovation. Tout d'abord, le capital-risque s'est récemment développé en Allemagne, avec cependant une taille des fonds qui demeure relativement faible. L'Allemagne a également mis en place une politique industrielle sur le thème de l'industrie numérique au travers du programme Industrie 4.0. Il vise à favoriser un changement de culture de l'innovation, afin de promouvoir l'innovation de rupture, qui consiste à créer de nouveaux produits ou marchés. Traditionnellement, l'Allemagne est davantage spécialisée dans l'innovation incrémentale, c'est-à-dire l'amélioration de produits existants. Des fonds spécifiques ont également été mis en œuvre, afin de soutenir la digitalisation et l'innovation de rupture.

Bibliographie :

- FMI (2019), *Germany : 2019 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Germany*
- FMI (2018), *Germany : 2018 Article IV Consultation – Press Release; Staff Report and Statement by the Executive Director for Germany*
- FMI (2019), *Germany : Selected Issues*
- FMI (2017), *Germany : Selected Issues*
- Bartels, C. (2019): Top incomes in Germany, 1871-2014, *Journal of Economic History* 79(3) (2019): pp. 669–707.

- Lallement, R. (2017): Les mutations socioéconomiques en Allemagne: bilan et perspectives. France Stratégie document de travail No. 2017-04.
- Enderlein H. et Pisani-Ferry J. (2014), Réformes, investissement et croissance : un agenda pour la France, l'Allemagne et l'Europe, rapport remis aux ministres de l'Économie Sigmar Gabriel et Emmanuel Macron, 27 novembre.
- Commission européenne (2019), *Country Report Germany 2019*
- Cléaud G. et al (2019), *Cruising at Different Speeds: Similarities and Divergences between the German and the French Economies*, discussion paper n°103
- European Commission (2018d), *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, Brussels 2018.
- OECD (2018b), *OECD Economic Survey of Germany 2018*, OECD Publishing, Paris
- Cécile Couharde & Anne-Laure Delatte & Carl Grekou & Valérie Mignon & Florian Morvillier, 2017. *Sur- et sous-évaluations de change en zone euro?: vers une correction soutenable des déséquilibres?*, La Lettre du CEPII, CEPII research center, issue 375.
- KfW. (2018). *KfW Municipal Panel 2018*, Economics Department, KfW Group.

ANNEXE 2, AUDITIONS :

- Jean-Vincent Holeindre, professeur des universités, directeur scientifique de l'Irsem et Pierre Haroche, chercheur à l'Irsem, 1^{er} octobre 2019
- Nicolas Berghmans, chercheur en politiques climatiques et énergétiques à l'Iddri et Marc-Antoine Eyl-Mazzega, directeur du centre énergie et climat de l'Ifri, 23 octobre 2019
- Anne-Laure Delatte, économiste, directrice adjointe du Cepii, 13 novembre 2019
- Pascal Brice, ancien directeur général de l'Ofpra, auteur de *Sur le fil de l'asile*, Paris, Fayard, 2019, 20 novembre 2019
- Odile Renaud-Basso, ancienne directrice générale du Trésor (ministère de l'Économie et des finances), 10 décembre 2019
- Hans Stark, ancien directeur du Cerfa (Ifri), 8 janvier 2020
- Marion van Renterghem, journaliste, autrice de *Angela Merkel, l'ovni politique*, Paris, Les Arènes/Le Monde, 2017, 29 janvier 2020
- Thorsten Benner, chercheur (GPPI), 8 juin 2021



@TerraNovaThinkTank



@_Terra_Nova



Terra Nova- think tank

Terra Nova est un think tank progressiste indépendant ayant pour but de produire et diffuser des solutions politiques innovantes en France et en Europe.