
Allemagne, la permanence de l'autogoal européen

Il a longtemps été question du moteur franco-allemand qui faisait avancer la construction européenne. Cependant, au cours des dernières années, des prises de position de membres du gouvernement allemand ont illustré qu'en matière d'intégration européenne, l'Allemagne avait peut-être enclenché la marche arrière. Ce comportement ne lui est pas propre et s'observe dans un grand nombre d'États membres, ce qui dénote un manque de clarté dans le projet européen au cours de la décennie écoulée.

PAR OLYEKA DEMUGIR

On ne compte plus les événements qui ont chamboulé la vision que les pays avaient d'eux-mêmes, de l'Europe et du monde et de la place qu'ils ont à y occuper: les élargissements de l'Union européenne (UE) qui ont vu ses membres passer de quinze à vingt-sept et ses disparités socioéconomiques augmentées comme jamais auparavant, le transfert de la politique monétaire à l'UE et le lancement de la monnaie unique, les attentats du 11 septembre à New York et du 11 mars à Madrid, les huit années d'administration Bush qui ont creusé le fossé entre Américains et le reste du monde, les guerres en Irak et Afghanistan, les échecs à répétition du projet de Traité constitutionnel, la montée en puissance de la Chine et d'autres pays émergents, l'essor des accords commerciaux multilatéraux, le nouveau paradigme de la migration (éco-

nomique), la première intervention militaire en Russie en dehors de ses frontières depuis 1991, la crise financière la plus grave depuis les années trente, la lutte contre le changement climatique qui se fait de plus en plus incontestable et pressante... À cela s'ajoute pour l'Allemagne le refus d'être le tiroir-caisse de l'UE et la difficulté de la réunification qui implique un transfert de quelque 70 à 90 milliards d'euros par an pour maintenir à flot et, si possible, moderniser les nouveaux Länder.

Cependant, le fait que l'Allemagne ne puisse plus être considérée comme un pilier inébranlable de la construction européenne, a de quoi déstabiliser encore davantage ses partenaires.

Une Allemagne décomplexée et en opposition

Au cours des dernières années, la fréquence avec laquelle l'Allemagne a manifesté son opposition (y compris abstention) à une proposition au Conseil des ministres a fortement augmenté (passant de 15 % dans la période précédant l'élargissement de 2004 à 21 % au cours des mois qui ont suivi). Il s'agit d'un des taux les plus élevés après la Suède, qui n'a jamais été réputée pour son euro-enthousiasme, et l'Italie dirigée par Silvio Berlusconi (à titre de comparaison, le taux d'opposition de la perfide Albion aurait diminué de 18 % à 14 %). En fait, cette réticence à l'égard des initiatives européennes remonte plus loin : « Sur la période 1994-2004, l'Allemagne est le pays qui vote "non" ou qui s'abstient le plus souvent¹. » L'élargissement aux pays d'Europe centrale n'aurait eu pour effet que d'amplifier cela en décomplexant l'Allemagne, en la déculpabilisant de ne plus octroyer son *fiat* sur les propositions de décisions.

Cela dit, « les votes rendus publics ne peuvent conduire à rejeter un acte puisqu'ils se manifestent au moment de l'adoption définitive de l'acte législatif. À ce stade, voter contre un acte ou s'abstenir sert donc à faire connaître publiquement son désaccord ». Le taux d'opposition si élevé de l'Allemagne peut ainsi s'interpréter comme un message envoyé aux Länder, toujours soucieux de conserver leurs prérogatives, que le ministre n'a pu s'opposer aux décisions communes en dépit d'engagements pris vis-à-vis de ces derniers.

Lutte contre le changement climatique

Lors du Conseil européen qui s'était tenu en mars 2007 sous la présidence allemande, Angela Merkel avait réussi le coup de force de faire accepter les quatre objectifs climatiques européens qui compléteront celui fixé à Kyoto (réduire de 8 % les émissions de gaz à effet de serre en 2012 par rapport à leur niveau de 1990). D'ici 2020, l'UE cherchera à réduire les émissions de 20 %, voire 30 % en cas d'accord international.

La part d'énergie renouvelable dans la consommation énergétique totale de l'UE devra passer d'ici 2020 à 20 %. (Bien qu'il s'agisse de la mesure la plus médiatique, notons par ailleurs que la Stratégie de Lisbonne fixait dès 2001 l'objectif de porter à 22 % d'ici 2010 « la part d'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables dans la consommation totale d'électricité de la Communauté »...)

Des mesures devront être prises pour tendre vers une économie d'énergie de 20 % par rapport aux projections pour l'année 2020.

Finalement, les Vingt-sept se mirent d'accord sur une proportion contraignante d'au moins 10 % de biocarburants dans la consommation totale d'essence et de gazole (pour autant que certaines conditions législatives et techniques soient remplies).

Cependant, lorsqu'il fallut passer à l'action, le volontarisme allemand s'effaça face aux considérations nationales.

L'Allemagne put même compter sur son commissaire européen, Gunther Verheugen, pour effectuer un balayage en amont (c'est-à-dire au stade de la conception des propositions de directive par la Commission) des mesures nuisant le plus à ses intérêts économiques.

¹ « Vers une banalisation du vote au Conseil? », dans *Élargissement : Comment l'Europe s'adapte*, sous la direction de R. Dehousse, F. Deloche-Gaudez et O. Duhamel, 2006.

Il en est ainsi pour la directive proposée en février 2007 par la Commission dans la foulée du Conseil européen. Verheugen joua le relais d'une industrie automobile nationale qui produit des véhicules particulièrement lourds et gourmands en carburant. Pendant des semaines, il réussit à bloquer tout accord entre les commissaires. Il a finalement dû se résoudre à un compromis avec le commissaire européen à l'Environnement, Stavros Dimas.

La Commission proposait que dès 2012, les nouvelles voitures en circulation dans l'Union européenne devraient rejeter nettement moins de dioxyde de carbone (CO₂). La limite devait tomber à 130 grammes par kilomètre.

En coulisse, le commissaire européen à l'Industrie a au moins réussi à atténuer quelque peu ce défi. L'émission moyenne en CO₂ des moteurs des nouvelles voitures doit passer à 130 grammes par kilomètre d'ici 2012, alors que le plan initial prévoyait 120 grammes. Dix autres grammes seront par ailleurs gagnés grâce à des pneus, des climatisations et des carburants plus efficaces².

Peu dupe, la commission de l'environnement du Parlement européen apporta son soutien à l'objectif proposé par la Commission, soit 120 gr/CO₂/Km à l'échéance 2012. Et ils ont maintenu les amendes prévues dès 2015, si les émissions des voitures neuves ne baissent pas sensiblement.

Cette position attira les foudres de « l'Allemagne, producteur de grosses berlines

(avec BMW, Daimler et Porsche), plus polluantes que les petits modèles français ou italiens [et qui] a toujours été réticente à ce projet de la Commission européenne. [Le ministre allemand de l'Environnement, M. Gabriel a souligné] que la lutte contre l'effet de serre ne devait pas se faire "au détriment des performances économiques du pays" » (*Europolitique*, 29 septembre 2008).

Quant aux quatre propositions du paquet Énergie/Climat qui constituait le « gros morceau » du dernier Conseil européen de 2008, Merkel fit une volte-face qui ne surprit pas ceux qui avaient suivi les tribulations relatives aux voitures polluantes. « Après avoir affirmé, fin novembre, qu'elle estimait "injuste de sacrifier les objectifs européens en matière de protection du climat à cause de la crise économique", elle déclare au quotidien *Bild* du 8 décembre : "je veillerai à ce que le Sommet européen ne prenne pas de mesure qui mette en danger des emplois ou des investissements en Allemagne." M^{me} Merkel maintient sa demande d'exempter les industries énergivores de l'obligation d'acheter aux enchères les permis de polluer dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre » (*Europolitique*, 10 décembre 2008).

Réticence à élargir le Fonds de globalisation en réponse à la crise

Le 16 décembre, la Commission européenne a, dans la foulée de son plan de relance économique pour l'Europe, sorti un paquet de propositions pour atténuer les impacts de la crise. L'une d'entre elles concernait un assouplissement des règles du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation. Celui-ci avait vu le jour en janvier 2007 pour offrir une aide tempo-

² Comparé aux standards actuellement en vigueur dans la branche, l'objectif est en effet ambitieux. En 2004, une nouvelle voiture produite dans l'UE dégageait encore plus de 160 grammes de CO₂ au kilomètre, ce qui correspond à une consommation de 6,8 litres d'essence ou de 6,2 litres de diesel aux 100 kilomètres. Or pour répondre aux exigences de l'UE, les constructeurs devront faire diminuer la consommation à environ 5 litres aux 100 kilomètres.

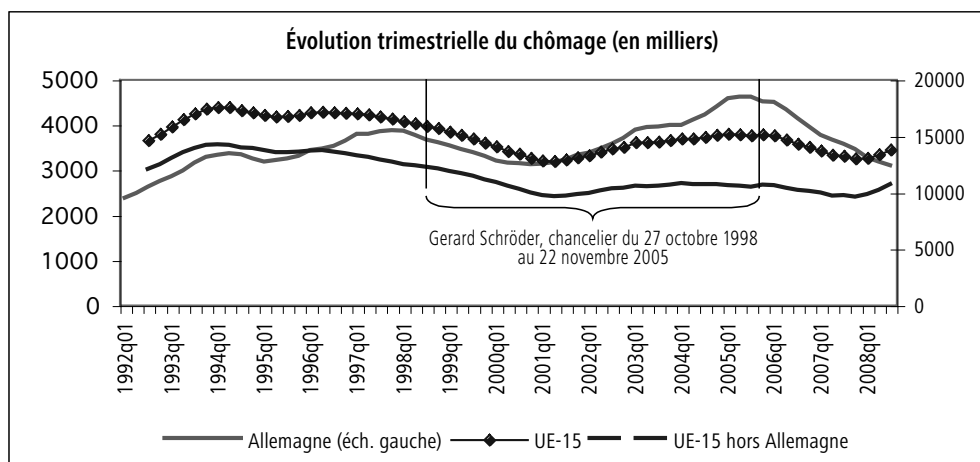
raire, rapide et ciblée aux travailleurs victimes de la mondialisation. En cela, l'UE reconnaissait que sa politique d'ouverture des marchés n'était pas sans provoquer des dégâts sociaux. Elle montrait enfin qu'elle était prête à assumer ses responsabilités même si les États demeurent compétents en ce qui concerne la mise en œuvre de la politique sociale. Néanmoins, après deux années d'existence, force est de reconnaître que le Fonds est largement sous-utilisé. Doté au départ d'un (déjà faible) montant de 500 millions, le Fonds n'est intervenu que très rarement, offrant chaque année de l'aide à seulement 12 000 travailleurs sur les 35 000 à 50 000 travailleurs qui avaient été initialement estimés. La complexité de la procédure et les critères très stricts à remplir expliquent cette déficience. C'est pourquoi la Commission a proposé leur assouplissement. L'Allemagne (avec le Royaume-Uni et le Danemark) a exprimé son hostilité lors du Conseil emploi et affaires sociales qui se tenait le jour même.

On est loin de la même Allemagne qui, peu après la passation de pouvoir entre Schröder et Merkel, dénouait le débat sur le budget européen organisé sur une base pluriannuelle (2007-2013). Face à l'égoïs-

me des anciens États membres et des plus riches d'entre eux qui refusaient de payer leur due part pour soutenir les nouveaux États membres qui font face à d'énormes besoins, Angela Merkel avait unilatéralement accepté de mettre un milliard d'euros supplémentaire sur la table. Ainsi, un nouveau psychodrame fut évité car outre le fait que tel accord aurait dû survenir quatre mois plus tôt en décembre sous la présidence britannique — ce qui ne fut pas possible car Tony Blair, qui avait pourtant été le premier avocat de l'élargissement, refusait d'en payer la facture —, l'accord était indispensable faute de quoi les règlements et les procédures n'auraient pas été prêts pour que les fonds puissent être alloués et utilisés efficacement en 2007.

Des déboires de l'Allemagne sociale à ceux de l'Europe sociale

En 1998, Gerard Schröder avait été élu chancelier en faisant la promesse héroïque de ramener le nombre de chômeurs sous le nombre de 2 millions. À l'époque, 3,6 millions de personnes étaient au chômage. Lorsqu'il quittera le pouvoir sept années



plus tard, le chômage atteignait 4,5 millions et avait durant ses années de règne grimpé de 16 % alors qu'il avait diminué d'autant dans l'UE-14 (les Quinze moins l'Allemagne).

Outre cette piètre performance, le marché du travail s'est fortement segmenté à la suite de la profusion d'emplois précaires. « Depuis 1991, le nombre de travailleurs exerçant un emploi de courte durée ou peu rémunéré (moins de deux mois par an ou maximum 400 euros par mois) a connu une forte croissance. Le nombre de personnes vivant exclusivement d'un mini-emploi a, en raison du relèvement de la limite maximale de la rémunération mensuelle (portée à 400 euros en avril 2003), fortement augmenté en 2004 (il s'est établi à 4,742 millions) pour s'accroître encore jusqu'en 2007 et atteindre 4,861 millions³. » Ces emplois de médiocre qualité ont comme avantage, outre de réduire statistiquement les taux de chômage, de flexibiliser le marché du travail et d'abaisser le coût du travail. Il s'agit clairement d'un moteur de la compétitivité allemande de sorte que depuis 2003, elle est au coude à coude avec les États-Unis pour être le premier exportateur mondial.

Quel décalage avec la réunion informelle des ministres de l'Emploi organisée à l'initiative de la présidence allemande sur le thème du travail de qualité⁴. Le message qui avait remonté jusqu'au Conseil européen en avait été le suivant : « Compte tenu de l'évolution positive constatée sur les marchés du travail des États membres, le Conseil européen des 8 et 9 mars 2007 souligne l'importance que revêt la notion de "travail de qualité" et les principes qui sous-tendent celle-ci, à savoir les droits et la participation des travailleurs,

l'égalité des chances, la sécurité et la protection de la santé au travail ainsi qu'une organisation du travail tenant compte des besoins des familles. »

Derrière ces belles paroles (qui, par ailleurs, n'ont pas été suivies d'effets), il ne faut pas oublier que lors de la convention sur l'Avenir de l'Europe, au moment où le groupe de travail Hansch sur les questions sociales allait finalement faire le pas et permettre de faire progresser l'Europe sociale en généralisant le vote à la majorité qualifiée dans ce domaine. Au moment de préparer le deuxième plan de relance qui serait finalement adopté le 12 janvier et alors que l'on redoutait une hémorragie de plusieurs centaines de milliers d'emplois, Merkel eut l'idée de demander aux patrons des trente grandes entreprises du Dax⁵ (l'indice boursier de référence en Allemagne) de renoncer à tout licenciement sec en 2009. En contrepartie d'une telle promesse, le gouvernement aurait rémunéré les salariés pendant des périodes de chômage technique allant jusqu'à dix-huit mois⁶.

Pour Angela Merkel, l'objectif serait double : les grands groupes pourraient conserver les salariés qu'ils ont eu beaucoup de mal à recruter en raison des pénuries de personnel qualifié. Aussi, dans la perspective des prochaines élections législatives (septembre 2009), Angela Merkel marquerait -elle des points face à son concurrent du SPD, Franz-Walter Steinmeier (ministre des Affaires étrangères).

Cependant, cette louable intention n'est pas sans provoquer des dommages collatéraux dans le sens où l'ajustement de ces grands groupes pèseraient alors sur leurs

3 Conseil central de l'économie, « Rapport technique du secrétariat sur les marges maximales disponibles pour l'évolution du coût salarial », novembre 2008. p. 114.

4 http://www.eu2007.de/fr/News/Press_Releases/January/0119BMA51.html

5 Notamment Adidas, Allianz, BASF, Bayer, Deutsche Bank, Man, Merck, SAP, Siemens, ThyssenKrupp, Volkswagen

6 Pour mémoire, la France a choisi la voie inverse : le plan Sarkozy soutiendra les PME de moins de dix travailleurs en les exonérant de la totalité des charges patronales pour les embauches réalisées en 2009 de salariés payés jusqu'à 1,6 fois le SMIC.

Effets de la politique de désinflation compétitive allemande en 2007 sur l'Allemagne et ses principaux partenaires commerciaux (en % du PIB)					
Pays (poids économique en % du PIB de la zone euro)	Effet exportations	Effet retour	Effet compétitivité des importations	Effet demande intérieure	Total
Allemagne (27 %)	0,7	- 0,0	-	- 0,2	0,5
France (21 %)	- 0,3	-	- 0,1	- 0,0	- 0,4
Italie (17 %)	- 0,1	-	- 0,1	- 0,0	- 0,2
Espagne (12 %)	- 0,1	-	- 0,1	- 0,0	- 0,2
Total					- 0,3

Source : OFCE complétée par AMECO

implantations à l'étranger. Le nombre de personnes employées dans des implantations belges de ces sociétés serait d'au moins quelque 14 000 (9 300 employés et 4 600 ouvriers) et ces emplois ne tiennent pas compte des emplois indirects auprès des fournisseurs, etc.

Aussi, le *Financial Times* du 15 décembre indiqua qu'en échange du maintien de l'emploi, les entreprises auraient droit à réduire le salaire des travailleurs. Cette idée n'avait pas de quoi surprendre : elle apparaissait déjà dans le programme électoral d'Angela Merkel en 2005⁷.

Dans une optique européenne, ces mesures n'étaient rien d'autre que du dumping (social ou salarial) qui entrainait en contradiction avec le Plan européen de relance qui repose notamment sur la « coordination ». Finalement, elles ne furent pas intégrées dans le Plan de relance adopté. Cependant, le fait que ces pistes aient été évoquées sérieusement en disent encore long sur le repli allemand.

7 Favoriser la réintégration de chômeurs de longue durée sur le marché de l'emploi en proposant qu'ils soient payés les deux premières années 10 % en dessous du tarif de la convention collective.

L'affirmation de la puissance commerciale au détriment de la demande intérieure

L'accord de coalition du 12 novembre 2005 prévoyait notamment une hausse de 3 points du taux maximal de la TVA (de 16 % à 19 %) prenant effet en janvier 2007 et une baisse de 1,6 point des cotisations sociales⁸. L'objectif poursuivi était la résorption du déficit public afin de rentrer dans les clous du Pacte de stabilité et de croissance européen et renforcer le financement de l'assurance-chômage.

Pareilles mesures ne sont pas sans dommages collatéraux : n'étant pas exonérés de la TVA, le prix des produits importés augmente tandis que grâce aux baisses de cotisations sociales, le prix des produits nationaux vendus sur le marché intérieur devrait au mieux rester fixe. Dès lors, l'opération consiste en une dévaluation déguisée et à un traitement de faveur pour les exportateurs et les entreprises actives sur le

8 Impôt sur les revenus des plus riches de 42 à 45 %, allocations sociales réduites, relèvement de l'âge de départ à la retraite.

marché domestique dans la mesure où la compétitivité-prix a été améliorée.

Le gain de compétitivité est réalisé principalement sur les pays dont la structure industrielle est proche, avec lesquelles l'intégration économique est profonde, qui ont opéré une division du travail avancée et dont le cycle économique est similaire.

L'OFCE distingue les répercussions de cette double mesure et essaie d'en évaluer les effets pour l'Allemagne et sur ses principaux partenaires/concurrents européens : la France, l'Italie et l'Espagne. Ensemble, les quatre pays représentent 77 % du PIB de la zone euro.

Ainsi, elle identifie quatre effets majeurs : l'impact des variations de coûts relatifs vis-à-vis des concurrents les plus proches qui ont pour effet de stimuler les exportations allemandes (effet exportations) ; la baisse des PIB de ses partenaires signifie une moindre production et partant, moins d'importations de machines, équipements, etc. produits en Allemagne (effet retour) ; la hausse des coûts relatifs des partenaires européens entraîne une dégradation de la compétitivité des importations et cela se ressent sur leur PIB (effet compétitivité des importations) et l'augmentation de la TVA tend à réduire la demande intérieure, les prix étant plus élevés pour la même quantité de biens acquise, ce qui réduit la demande adressée aux partenaires européens et partant, leurs exportations (effet demande intérieure).

La conclusion est sans appel : d'une part, la politique allemande renforce sa compétitivité et sa croissance au détriment de celles des autres pays et, d'autre part, l'effet global est négatif (il est même sous-estimé dans la mesure où l'on ignore les neuf autres membres de la zone euro à l'époque).

Par ailleurs, cette estimation ne tient pas non plus compte de la pression inflation-

niste induite par la hausse de la TVA. Trois relèvements du taux de TVA ont déjà eu lieu en Allemagne depuis le début des années quatre-vingt. Et tous ont produit une bouffée d'inflation. Or, comme l'Allemagne est également le poids lourd de la zone euro, la pression inflationniste ne peut que se répercuter sur l'inflation de l'ensemble de l'union monétaire, ce que n'a pas manqué de relever la Banque centrale européenne dans son *Monthly Bulletin*. Dès lors, le risque n'était pas nul que cela conduise la BCE à resserrer sa politique monétaire pour préserver la stabilité des prix compromise par cette seule mesure allemande⁹...

En février 2001, l'Irlande avait reçu un carton jaune de l'UE pour avoir établi un budget menaçant la stabilité économique. Le traité de l'UE stipule en effet que « les États membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil » (article 99).

Les répercussions des décisions allemandes sont sans commune mesure avec celle du poids plume de la zone euro à l'époque (l'Irlande ayant le PIB le plus maigre avant le Luxembourg, équivalent à 1/18^e de l'allemand). Mais, voilà, on ne peut pas coller un bonnet d'âne à la première puissance économique européenne...

Le 6 mai 2007, quelques jours après son élection, Nicolas Sarkozy, affirmait que « la France était de retour en Europe ». Espérons qu'à l'issue des élections Outre-Rhin prévues le 27 septembre prochain, le leader du parti victorieux fasse sien ce message. ■

⁹ OFCE, « Désinflation compétitive : le cas allemand 2007 », OFCE, 2007.