

# Berlin face à la tempête Et vogue le navire

*Alors que les voisins de l'Allemagne ont suivi l'élection du Bundestag comme s'il s'agissait d'une échéance nationale, y voyant un scrutin déterminant pour le cours de l'Union, les questions européennes n'ont joué dans la campagne électorale allemande qu'un rôle secondaire. Certes, les débats ont été ponctués de références à l'avenir de la zone euro, mais celles-ci n'ont pas eu de fonction structurante dans la campagne. En réalité, les citoyens et les médias se sont davantage intéressés, et de loin, à des sujets de politique intérieure tels que l'introduction d'un salaire minimum, la revalorisation des retraites pour les mères de famille ou encore la pertinence d'un péage autoroutier pour les véhicules étrangers. Malgré l'irruption dans le jeu politique d'un parti ayant axé son programme sur la dissolution de la zone euro, une rareté dans le paysage politique allemand, il n'y a pas eu de réelle controverse autour de la politique européenne. Seule l'allusion à un probable renflouement de la Grèce, faite par le ministre des Finances en aout 2013, a provoqué dans la campagne des remous — que ses coéquipiers chrétiens-démocrates et libéraux ont rapidement cherché à apaiser. Comment s'explique un tel calme autour des sujets européens au moment où l'UE vit l'une de ses plus graves tempêtes? De quelle manière s'articule, en Allemagne même, la contestation de la politique européenne du gouvernement fédéral? Et faut-il s'attendre à un changement de cap dans le contexte de grande coalition?*

CLAIRE DEMESMAY

Outre que les sujets européens sont réputés abstraits et techniques, donc peu vendeurs, leur mise entre parenthèses dans la campagne s'explique par l'approche apolitique privilégiée par les partis de gouvernement. Au cours de la précédente législature (2009-2013), chaque grande mesure de gestion de crise a été l'occasion d'affirmer que le cours de la politique européenne est « sans alternative », laissant entendre que le sujet ne se prête pas aux débats contradictoires. C'est, par exemple, ce qu'a assuré Angela Merkel à propos du premier plan d'aide à la Grèce au printemps 2010 ou encore Wolfgang Schäuble, le ministre fédéral des Finances, lors du second plan en février 2012. Les dirigeants ont d'ailleurs si souvent eu recours à l'expression, dans mais aussi en dehors du contexte de la politique européenne, que des linguistes l'ont désigné « anti-mot » (*Unwort*) de l'année 2010.

## DOMPTER LES VAGUES, LA TENTATION DU CONSENSUS

Si les questions européennes ont été peu débattues au cours de la campagne, c'est aussi en raison du relatif consensus politique dont elles font l'objet en Allemagne. Il existe bien certaines différences d'approche entre l'Union chrétienne-démocrate (CDU), l'Union chrétienne-sociale (CSU), son parti frère de Bavière, et le Parti social-démocrate (SPD). À titre d'exemple, citons la création d'un fonds de rédemption européen, pour lequel plaide le SPD, mais que rejette la CDU/CSU, et qui n'a d'ailleurs pas été retenue dans le contrat de coalition. Cependant, ces différences ne sont pas fondamentales et ne suffisent pas, en tout cas, à alimenter un clivage partisan. Non seulement les grands partis adoptent des positions assez proches sur les questions européennes, y compris d'ordre économique et monétaire; mais au cours de la dernière législature (2009-2013), le SPD et les Verts — alors dans l'opposition — ont soutenu toutes les décisions du gouvernement conservateur liées à la zone euro dans le contexte de la crise. La chancelière n'a d'ailleurs pas manqué de le faire remarquer à Peer Steinbrück, son challenger social-démocrate, lors du débat télévisé qui les a opposés quelques semaines avant le vote. Dans ces conditions, il aurait été difficile à ce dernier de critiquer la politique gouvernementale sans perdre en crédibilité.

En même temps, il importe de relativiser le caractère apolitique des sujets européens, dont a semblé témoigner la campagne électorale. Bien que les partis ne se soient pas affrontés en présence des électeurs et que les responsables allemands aient tendance à pointer l'absence de solutions alternatives dans la résolution de crise, le débat a bien lieu. Seulement, jusqu'à aujourd'hui, il a été en grande partie cantonné à l'enceinte du Bundestag. Avec l'intensification de la crise, les députés allemands ont, en effet, été confrontés au quotidien à des questions liées à l'avenir de la zone euro. Celui-ci « est devenu un sujet de discussion permanent à tous les niveaux du travail parlementaire<sup>1</sup> » notamment des commissions et des groupes parlementaires. Dans ce contexte, la seule véritable opposition parlementaire a été le fait de Die Linke, le parti de gauche radicale. Sans remettre en cause l'existence de la monnaie commune, ses représentants au Parlement ont rejeté les différentes mesures de gestion de crise en raison des exigences de discipline budgétaire — et donc des conséquences sociales — dont elles s'accompagnaient. En situation de minorité, Die Linke n'a pu bloquer les votes. Quant aux autres partis d'opposition, le SPD et les Verts, ils ne se sont certes pas privés de formuler des réserves envers les propositions gouvernementales; mais plutôt que de jouer la carte de la confrontation, ils ont, en général, soumis leur accord à certaines conditions et ainsi négocié des aménagements ou des contreparties.

Finalement, les discussions au sein de l'hémicycle — et le vote sur lequel elles ont jusqu'alors débouché — confèrent à la politique gouvernementale une légitimité démocratique accrue. Le processus de décision s'en trouve certes

<sup>1</sup> Daniela Kietz, *Politisierung trotz Parteienkonsens: Bundestag, Bundesrat und die Euro-Krise*, Bertelsmann Stiftung, février 2013, <http://bit.ly/1eqph0b>.

complexifié, et donc ralenti, ce qui suscite souvent l'incompréhension des partenaires européens et soulève la question de la réactivité du politique dans un contexte de crise. Mais jusqu'à présent, le gouvernement en est toujours sorti renforcé, à la fois sur la scène intérieure et vis-à-vis des autres États membres.

L'émergence de l'Alternative pour l'Allemagne (AFD), le premier parti anti-euro de l'histoire du pays, est venue troubler ce confortable consensus. Créé quelques mois à peine avant l'élection, le nouveau venu a pris à contrepied la stratégie des décideurs allemands, arguant d'une possible alternative qui serait à l'opposé du choix fait jusqu'alors par le gouvernement fédéral. À lui seul, le nom que ses créateurs lui ont attribué sonne comme un défi à l'équipe au pouvoir. Si l'AFD a su convaincre plus de deux millions d'électeurs et a d'ailleurs manqué de peu la barre des 5 % des suffrages qui lui aurait permis d'entrer au Bundestag, elle n'a pas réussi à faire sortir les grands partis de leur réserve. Plutôt que de se risquer sur le terrain miné de la politique européenne, ces derniers ont choisi d'ignorer le trublion et son discours provocateur.

### **DERRIÈRE LE POSTE DE CONTRÔLE, LE BESOIN DE RASSURER**

Cette stratégie renvoie à la volonté d'apaiser les esprits, de rassurer la population sur l'impact de la crise et des mesures d'aide sur la situation du pays. Certes, les citoyens allemands restent attachés en profondeur au projet européen. Si la crise a contribué à une certaine désillusion vis-à-vis de l'Union européenne, leur perception reste majoritairement positive. D'après l'enquête réalisée par le Pew Research Center en 2013, ils sont parmi les populations d'Europe les plus favorables à l'UE (60 %, soit – 8 points par rapport à l'année précédente); par comparaison, il s'agit de 17 points de plus que la moyenne des populations de l'Union interrogées et 20 points de plus qu'en France, le partenaire traditionnel de l'Allemagne<sup>2</sup>. En même temps, avec la crise, la méfiance vis-à-vis des pays du Sud s'est fortement accrue. On a pu le constater à la virulence avec laquelle le tabloïd *Bild-Zeitung* s'en est pris à la Grèce dès 2010, titrant par exemple « Les Grecs veulent notre argent » (24 avril 2010) ou « Pourquoi payons-nous les retraites de luxe des Grecs ? » (27 avril 2010). Mais on a également pu mesurer cette méfiance au succès qu'a rencontré une telle campagne auprès de la population. Contrairement à l'eurosepticisme classique, présent dans d'autres pays européens, cette critique se concentre moins sur l'UE en tant que telle que sur certains de ses membres. Ainsi pourrait-on parler de « pigoscepticisme », en référence à l'acronyme railleur par lequel sont désignés les pays du Sud dans certains cercles bruxellois.

À l'époque, les attaques de la *Bild-Zeitung* ont alarmé les dirigeants allemands, qui ont craint que la méfiance ne se mue en contestation de la politique gouvernementale, et donc ne fragilise la sortie de crise pour l'ensemble de la

<sup>2</sup> Pew Research Center, *The New Sick Man of Europe: the European Union*, 13 mai 2013, <http://bit.ly/18Z6TqS>.

zone euro<sup>3</sup>. Depuis, ils s'efforcent de calmer le jeu en tablant sur une approche technique de la crise. Renvoyant à une lecture de la réalité européenne à travers le prisme économique, cette approche est censée — consciemment ou non — conférer une assise scientifique à la gestion de crise. Dans le discours sur l'Europe d'Angela Merkel devant le Parlement européen, dans lequel elle a plaidé pour une « Europe stable et forte », on ne trouve guère d'envoies lyriques, mais avant tout l'idée qu'il est indispensable de mettre les pays européens sur les rails de la compétitivité. Ainsi, lorsqu'elle en appelle à de « nouvelles solutions » pour la sortie de crise, c'est pour préciser: « Tous les États membres doivent mener des réformes, adapter leurs structures et adopter des mesures difficiles de consolidation pour gagner en compétitivité<sup>4</sup>. » Dans ce contexte, la chancelière ne se laisse pas aller au pathos, ou alors seulement à titre exceptionnel, lorsqu'il s'agit de convaincre les députés allemands d'approuver des mesures contestées — comme la création du Fonds européen de stabilité financière (FESF), à propos duquel elle a affirmé: « Si l'euro échoue, c'est l'Europe qui échoue<sup>5</sup>. »

À cette approche technique de la crise contribue également le recours à des arguments juridiques, très présents dans le discours allemand sur l'Europe. Depuis l'arrêt du 30 juin 2009 de la Cour constitutionnelle, laquelle s'est imposée au cours des dernières années comme un des acteurs incontournables de la politique européenne de l'Allemagne, le gouvernement est prudent: il veille à ce que les mesures prises en réaction à la crise soient conformes à la Constitution allemande, la Loi fondamentale, comme l'a demandé Karlsruhe<sup>6</sup>. Cela suppose d'impliquer systématiquement le Bundestag dans le processus de décision européen, mais aussi de limiter les transferts de compétences vers Bruxelles. C'est ainsi que l'argument constitutionnel a joué un rôle central dans la discussion sur l'Union bancaire. Si Berlin s'est montré réticent vis-à-vis de sa finalisation, c'est notamment en raison du transfert de souveraineté que suppose la création d'un mécanisme de surveillance bancaire unique, auquel il a toujours préféré un réseau d'autorités nationales<sup>7</sup>.

Sans se substituer à un projet politique pour l'Europe, le droit — qu'il soit national ou communautaire — pose des jalons et délimite le cadre de l'action publique. Il permet, d'une part, de rassurer une population allemande très attachée au respect de la Loi fondamentale et, de l'autre, d'argumenter vis-à-vis des partenaires européens en leur rappelant que le gouvernement fédéral n'est pas tout puissant, mais dispose d'une marge de manœuvre limitée. Si ces

3 Hans-Jürgen Arlt et Wolfgang Storz, « Drucksache "Bild" – Eine Marke und ihre Mägde. Die "Bild"-Darstellung der Griechenland- und Eurokrise 2010 », *OBS-Arbeitsheft 67*, Francfort/Main, 2011.

4 Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel im Europäischen Parlament, Bruxelles, 7 novembre 2012, <http://bit.ly/1kloDRW>.

5 Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zu den Euro-Stabilisierungsmaßnahmen, Berlin, 10 mai 2010, <http://bit.ly/1c3vNXm>.

6 Anne-Lise Barrière et Benoît Roussel, « Le traité de Lisbonne, étape ultime de l'intégration européenne? Le jugement du 30 juin 2009 de la Cour constitutionnelle allemande », *Note du Cerfa* n° 66, septembre 2009.

7 Ulrike Guérot, *The German election: What Europe expects – and what Germany will not do*, European Council on Foreign Relations, 5 septembre 2013, <http://bit.ly/1doAPvS>.

contraintes sont réelles, Berlin n'en est pas pour autant privée de sa capacité de décision, condamnée à suivre une voie unique. En fait, dès le début de la crise, le gouvernement fédéral a montré qu'il savait faire preuve de pragmatisme, contournant les obstacles juridiques dès lors qu'il le jugeait nécessaire. En témoigne la manière dont il s'est accommodé de la clause de « non bailout » inscrite dans les traités de l'UE (article 125 du TFUE). Interdisant aux membres de l'UE de renflouer un État en difficulté financière, cette clause a été mise à plusieurs reprises en exergue par les critiques de la politique gouvernementale pour rejeter toute nouvelle aide aux pays du Sud. Cependant, cela n'a pas empêché le gouvernement de souscrire aux plans d'aide à la Grèce, ni de participer à la mise en place du FESF puis du Mécanisme européen de stabilité. Dès lors que la volonté politique est présente au plus haut niveau, aiguisée par la conscience d'une forte interdépendance entre les économies européennes, le pragmatisme a toujours été de rigueur.

### **LE CAPITAINE (UN PEU) CONTESTÉ, LES DEMANDES D'ALTERNATIVE**

Au sein de l'Union chrétienne, les résultats de l'élection fédérale ont été lus comme un plébiscite de la gestion de crise d'Angela Merkel. Il faut dire que celle-ci est la seule dirigeante d'un État de l'UE à être, au cours des dernières années, sortie renforcée de la tourmente de la zone euro. Cela est lié à la bonne situation économique du pays, qui permet à une majorité d'Allemands de regarder l'avenir avec optimisme. Mais aussi au calme qu'incarne la chancelière et à sa capacité de rassurer<sup>8</sup>. Le fait que sa popularité dépasse largement le camp conservateur et qu'une part non négligeable de l'électorat de gauche a souhaité la voir rester au pouvoir<sup>9</sup>, semble indiquer que son discours correspond aux attentes de larges pans de la population.

En même temps, on ne saurait oublier qu'une partie des citoyens n'adhère pas à la politique gouvernementale. On retrouve un certain nombre d'entre eux parmi les 17,6 millions d'abstentionnistes de l'élection, soit environ 30 % de l'électorat, presque autant que l'ensemble des électeurs de l'Union. Mais aussi chez les électeurs de l'Alternative pour l'Allemagne, le seul parti à en appeler à un « démantèlement ordonné et prudent de la zone euro dans un processus transitoire de plusieurs années<sup>10</sup> ». Ce qui unit ces deux-millions d'Allemands, c'est en partie leur insatisfaction vis-à-vis des autres partis (37 %), et surtout leur conviction que l'euro a pour l'Allemagne « plutôt des inconvénients » (80 %)<sup>11</sup>. Affirmant proposer des solutions non idéologiques, Bernd Luke, le

8 Rheingold Institut, *Bundestagswahl 2013: Das bedrohte Paradies. Deutschland zwischen Plätscher-Party und brodelnder Unruhe*, Cologne, 6 septembre 2013, <http://bit.ly/1cCntuf>.

9 À l'occasion d'une enquête, 18 % de sympathisants du SPD, 39 % des Verts et 43 % de Die Linke ont déclaré préférer une chancelière Merkel à un chancelier Steinbrück. Forschungsgruppe Wahlen, *Befragung am Wahlgang*, 22 septembre 2013, <http://bit.ly/1c3vVWX>.

10 Programme électoral de l'AFD, <http://bit.ly/1cCns9N>.

11 Institut für Demoskopie Allensbach, « Alternative für Deutschland? Eine Dokumentation des Beitrags von Prof. Dr. Renate Köcher in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 89 vom 17. April 2013 », <http://bit.ly/1i3i8Pm>.

chef du parti, a bien compris l'intérêt à se positionner en dehors du traditionnel système gauche-droite — et ainsi de défier le consensus transpartisan autour de la politique de l'euro<sup>12</sup>.

De ce point de vue, il n'est guère étonnant que le dernier né des partis allemands ait recruté dans toutes les couches de la société. Il obtient un succès particulier chez les plus jeunes : alors qu'il n'obtient que 3 % des voix chez les plus de soixante ans, il touche 6 % des électeurs de dix-huit à quarante-quatre ans ; ainsi, si les seniors n'avaient pas voté, l'AFD serait entrée au Bundestag quelques mois à peine après sa création. Si l'on considère en revanche la formation et la catégorie socioprofessionnelle de son électorat, on est frappé par le fait qu'il n'a pas, à ce stade, de profil clairement identifiable. Les ouvriers sont en légère surreprésentation, alors que les chômeurs et les personnes très peu qualifiées sont quelque peu sous-représentés, mais les écarts sont trop faibles pour être parlants. De ce point de vue, le report de voix de l'élection de 2009 à celle de 2013 est révélateur de la diversité politique de son électorat. Sur les deux millions de voix pour l'AFD, 430 000 viennent d'anciens électeurs du Parti libéral (FDP), l'ancien partenaire de coalition de la CDU/CSU, 340 000 de Die Linke, 290 000 de la CDU, 180 000 du SPD et 90 000 des Verts ; 210 000 des votants sont d'anciens abstentionnistes.

Il est aussi significatif que l'AFD ait réalisé ses meilleurs scores à l'est du pays, dans des régions de l'ancienne RDA, où elle a obtenu 5,8 % en moyenne et jusqu'à 6,8 % en Saxe. Suivent ensuite la Saare, le land dans lequel Die Linke a essuyé ses plus grosses pertes, ainsi que le Bade-Wurtemberg et la Hesse, où le FDP a reculé davantage encore que la moyenne nationale. Dans ces trois länder de l'Ouest, l'AFD a légèrement dépassé la barre des 5 %. À noter également que les circonscriptions dans lesquelles l'Alternative pour l'Allemagne a obtenu son record de voix sont celles dans lesquelles l'extrême droite est traditionnellement bien implantée : à Görlitz (8,2 %), une petite ville située sur la frontière germano-polonaise, et dans la Suisse saxonne (7,9 %), près de la frontière germano-tchèque — toutes deux en Saxe, bastion du Parti national-démocratique (NPD) d'extrême droite, qui est représenté depuis des années au Parlement régional. Lors de l'élection de 2013, l'AFD est ainsi apparu comme le parti des électeurs protestataires par excellence.

12 Sur ce paragraphe et les deux suivants, voir Claire Demesmay et Daniela Heimerl, « Derrière le vote du Bundestag : Portrait-robot des électeurs allemands », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 206, octobre-décembre 2013, p. 8-21, ici p. 13-14.

## MAINTENIR LE CAP? LES DÉFIS DE L'ADAPTATION

Quel sera l'impact de cette contestation sur le positionnement des autres partis en vue de l'élection européenne de 2014? Dans quelle mesure ces derniers se sentiront-ils contraints d'« articuler avec plus de précision leur ligne européenne<sup>13</sup> »? Au regard de la constellation politique de l'Allemagne, ainsi que de son cadre institutionnel, un changement radical de cap semble d'ores et déjà exclu.

Tout d'abord, il n'est guère vraisemblable que les dirigeants de la CDU optent pour une stratégie différente en termes de politique européenne, alors que celle qu'ils ont menée jusqu'alors est perçue comme payante sur le plan électoral. Le fait que les deux postes clés de la gestion de crise, à savoir la chancellerie et le ministère des Finances, ne changent pas de main, joue lui aussi en faveur de la continuité. De plus, la grande coalition prolonge, tout en l'officialisant, la situation politique antérieure, faite de négociations et de compromis permanents entre la droite et la gauche. À la différence que le SPD est désormais au gouvernement et que la nouvelle équipe ne doit compter qu'avec une très faible opposition parlementaire, composée uniquement de représentants de Die Linke et des Verts, ce qui devrait contribuer à renforcer sa position. Dans une telle constellation, on imagine mal qu'Angela Merkel abandonne l'approche pragmatique et technique qui a toujours été la sienne, ni que le gouvernement de grande coalition attache une moindre importance aux réformes structurelles et à l'orthodoxie budgétaire, vues comme la condition de revenir à davantage de compétitivité. En revanche, le départ du gouvernement d'un FDP intransigeant sur l'assainissement des finances publiques et l'arrivée au pouvoir d'un SPD ayant axé sa campagne sur la justice sociale peuvent conduire à des inflexions vers une politique de l'offre plus dynamique. L'accord pour introduire un salaire minimum pour l'ensemble des branches professionnelles en est un des éléments phares.

Si ces probables inflexions concernent la politique économique et sociale de l'Allemagne, largement aux mains de ministres sociaux-démocrates, elles peuvent aussi se traduire par une plus grande souplesse à l'égard des partenaires européens. C'est ainsi que l'on peut interpréter le contrat de coalition, dans lequel on retrouve certes l'attachement aux principaux objectifs du précédent gouvernement, mais dans lequel on décèle aussi quelques notes keynésiennes. Pour soutenir de façon durable la sortie de crise, les partenaires de coalition en appellent à une « approche globale combinant des réformes structurelles pour davantage de compétitivité et une consolidation budgétaire stricte et durable avec des investissements d'avenir dans la croissance et l'emploi<sup>14</sup> ». Les difficultés économiques et sociales de nombreux voisins européens, auxquelles s'ajoute une pression politique croissante face à la montée des populismes — notamment chez les alliés traditionnels de la République

13 Karl-Rudolf Korte, « Parteienprofil: Alternative für Deutschland (AFD) », Dossier de la Bundeszentrale für politische Bildung, 29 août 2013, <http://bit.ly/1fp8uqP>.

14 Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, [www.cdu.de/koalitionsvertrag](http://www.cdu.de/koalitionsvertrag).

fédérale — peuvent, eux aussi, contribuer à infléchir la politique allemande dans ce sens<sup>15</sup>. Car, pour aussi juste et nécessaire qu'il juge la stratégie de sortie de crise, le gouvernement fédéral n'a ni les moyens ni la volonté de l'imposer au reste de l'Union.

Au-delà des questions économiques et monétaires, il reste à savoir si Berlin sera en mesure de développer un discours plus intégrationniste. Dans la perspective des élections européennes, le gouvernement fait face à un double défi aux allures de contradiction. Il devra, d'une part, continuer à rassurer la population allemande sur sa bonne gestion de crise, ce qui devrait le conduire à se montrer ferme sur le calendrier des réformes et à exiger un contrôle accru des politiques nationales — également une manière de contenir la montée de l'Alternative pour l'Allemagne. D'autre part, le défi sera pour lui d'adopter un profil clairement pro-européen, en faisant des propositions pour une Union plus intégrée, c'est-à-dire à la fois plus démocratique et plus solidaire. Avant même que n'ait débuté la campagne pour l'élection européenne, des voix se sont élevées au sein de la société civile pour demander la fin du « quiétisme » et la mise en place de mesures ambitieuses pour l'Europe<sup>16</sup>. Renvoyant à une culture politique favorable à l'intégration, ces demandes d'alternative, à l'opposé de celles de l'AFD, pourraient bien se multiplier dans un avenir proche. Il serait alors de plus en plus difficile à Berlin de feindre d'ignorer la tempête. ■

15 Daniela Schwarzer et Kai Olaf Lange, « The Myth of German Hegemony. Why Berlin Can't Save Europe Alone », *Foreign Affairs*, 2 octobre 2012, <http://fam.ag/19eMel4>.

16 Glienicker Gruppe, « Aufbruch in die Euro-Union », [www.glienickergruppe.eu](http://www.glienickergruppe.eu).