

« L'Allemagne impose sa volonté au reste de l'Europe. »

À moyen terme, la puissance allemande deviendra un problème existentiel pour l'Union européenne. (...) Une Union trop visiblement dominée par Berlin n'est pas viable.

Luuk van Middelaar (historien et philosophe néerlandais),
article dans *Le Débat*, novembre-décembre 2015

Les vieux démons d'une Allemagne hégémonique sont de retour. Dès les débuts de la crise financière, en 2008, l'Allemagne fut projetée à l'avant de la scène européenne. Elle a certes toujours été un acteur-clé de la construction européenne, mais il s'agissait là d'autre chose : il lui fallait intervenir en mode de crise, dans un contexte tendu et sous la contrainte du temps. Ce nouveau rôle déclencha une vague de méfiance à travers l'Europe. Les médias grecs se déchaînèrent sur l'« Europe allemande », tandis qu'à Varsovie, le Polonais Donald Tusk était qualifié de « candidat allemand » dans le camp du PiS – le parti au pouvoir, opposé à son élection en tant que président du Conseil européen. Cette vague toucha aussi la France, où les critiques ne se cantonnèrent pas aux outrances d'une Marine Le Pen qualifiant le président français de « vice-chancelier », ou d'un Jean-Luc Mélenchon affirmant que l'« impérialisme [...] est de retour » (*Le Hareng de Bismarck*, 2015).

Incontestablement, l'Allemagne a marqué de son empreinte la gestion de la crise bancaire et de la dette

souveraine en Europe. Convaincu de son propre modèle, le gouvernement fédéral n'a cessé de plaider pour une politique d'orthodoxie budgétaire qui s'est traduite, en particulier dans les États du Sud, par des mesures d'économie impopulaires. Il a également pesé de tout son poids pour faire adopter en 2012 le traité fiscal, qui limite désormais à 0,5 % les déficits primaires annuels des États de l'UE sur l'ensemble du cycle économique. Depuis, Berlin continue à avoir en Europe une forte influence, qui va bien au-delà des questions économiques. Chacune de ses décisions a un impact sur ses partenaires européens. Lorsqu'elles sont contraires à leurs intérêts ou sont prises de manière unilatérale, comme lors de la sortie du nucléaire en 2011, elles heurtent ces derniers.

Le spectre de l'hégémonie allemande

Si l'Allemagne pèse davantage sur le cours de l'UE que n'importe quel autre de ses partenaires, c'est d'abord en raison de son poids démographique, politique et économique. Lors de son unification en 1990, elle est non seulement devenue l'État le plus peuplé de l'UE, mais a aussi retrouvé sa pleine souveraineté, et avec elle une nouvelle assurance sur la scène européenne. De plus, depuis le grand élargissement européen de 2004, elle dispose sur le continent d'une centralité géographique. Sur le plan économique, elle dut certes supporter le coût important de l'unification et apparut un temps comme la « lanterne rouge » de l'Europe. Une fois passé ce cap délicat, elle profita en revanche de l'introduction de l'euro (que pourtant elle n'avait pas demandée) et d'un contexte international marqué par la globalisation, et s'imposa en championne des exportations. Ses bons

résultats économiques, en termes de chômage et d'équilibre budgétaire, lui donnent une crédibilité qui entre pour beaucoup dans son influence.

Le discours sur le diktat allemand n'a rien de nouveau et réapparaît d'autant plus aisément que les autres États européens sont en position de faiblesse, du moins que les équilibres au sein de l'UE évoluent au profit de Berlin. Dès 1991, Paris interpréta la reconnaissance par Bonn de la Slovénie et de la Croatie comme une volonté de domination ; une procédure de reconnaissance européenne commune était en cours, sous l'influence de l'Allemagne, mais le gouvernement allemand n'attendit pas qu'elle aboutisse et prit les devants. S'il s'atténa par la suite, ce reproche d'hégémonie réapparut en 2000 lors des discussions sur la réforme des institutions de l'UE. Le courroux de Paris se concentra alors sur la demande de Berlin d'indexer la repondération des voix au Conseil sur le facteur démographique – désavantageant la France par rapport à l'Allemagne, alors qu'elles disposaient jusqu'alors du même nombre de voix. Une exigence qui paraissait d'autant plus inacceptable qu'elle incarnait un décrochage politique d'où la France sortait affaiblie.

Influence, arrogance et fragilité

En raison du rôle-clé de l'Allemagne en Europe, il ne pouvait y avoir de réaction européenne à la crise bancaire et de la dette souveraine sans l'accord de Berlin. Or, celui-ci avait une position bien arrêtée, que ne partageaient pas tous ses partenaires, à commencer par la France. Cependant, on l'oublie trop souvent, le gouvernement fédéral fit de nombreuses concessions. À plusieurs reprises, il finit par accepter des mesures qu'il rejetait peu de temps auparavant

et qui étaient impopulaires dans le pays même, à l'instar de la création de pare-feu anti-crise et de l'Union bancaire, de la politique monétaire accommodante de la Banque centrale européenne ou du maintien de la Grèce dans la zone euro. En contrepartie, il obtint un renforcement de la discipline budgétaire, désormais traitée dans l'UE comme une priorité. Ce faisant, il se fit le porte-parole de plusieurs autres États européens, comme les Pays-Bas, l'Autriche, l'Irlande, la Finlande et les États baltes.

Un État économe, une vieille tradition

Au XVIII^e siècle, déjà, Frédéric II de Prusse affirmait devant le Reichstag : « Un gouvernement doit être économe parce que l'argent qu'il reçoit provient du sang et de la sueur de son peuple. » Depuis, ce principe se lit comme un fil rouge dans les choix budgétaires de l'Allemagne. Il y eut certes des exceptions, comme en 2003, lorsque le chancelier Schröder appela la Commission européenne – de concert avec le président français – à interpréter avec souplesse le Pacte de stabilité européen, que l'Allemagne ne respectait pas. Sur le long terme, cependant, la tendance est à la prudence budgétaire. Elle culmina en 2009 avec l'introduction d'un « frein à la dette » dans la Constitution, qui interdit à l'État fédéral et aux länder d'avoir des budgets déficitaires.

Au cours de la multiple crise qui a traversé l'Union européenne, Berlin est ainsi passé d'un leadership passif, consistant à méconnaître la gravité de la situation et à temporiser, à un leadership actif. Il a alors cherché le dialogue avec la France et s'est employé à faire adopter des règles budgétaires contraignantes dans l'ensemble de l'Union européenne. Dans ce contexte d'affirmation croissante, certaines déclarations de politiciens maladroits ou

provocateurs ont renvoyé l'image d'une Allemagne arrogante, cherchant à imposer son modèle économique à l'Europe entière. Ce fut le cas lorsque Volker Kauder, alors président du groupe de l'Union chrétienne-démocrate (CDU) au Bundestag, s'est réjoui qu'« on parle maintenant allemand en Europe ». Cette déclaration, lors du congrès de son parti en novembre 2011, se référait non pas aux connaissances linguistiques des voisins européens, mais à leur acceptation des critères de stabilité et d'orthodoxie budgétaire auxquels le gouvernement fédéral accorde une si grande importance.

La politique allemande est aussi une réaction à un sentiment de dépendance et de fragilité. Avec la crise, on a pris conscience outre-Rhin que les difficultés de certains États européens risquent d'avoir de graves conséquences sur l'ensemble de la zone euro, donc aussi sur l'Allemagne. Face au non-respect des règles par plusieurs de leurs partenaires, citoyens et dirigeants se sentent vulnérables, à la merci de politiques sur lesquelles ils n'ont aucun contrôle. Il faut dire que la suprématie de la loi est bien ancrée dans la culture politique de la République fédérale, liée tout autant au traumatisme du nazisme qu'à l'influence du protestantisme. Ce constat de la promesse non tenue a nourri la méfiance de l'opinion publique allemande. En réaction, le gouvernement fédéral fit en sorte que l'UE se dote de garde-fous plus contraignants, considérant qu'il était de sa responsabilité de prévenir de nouveaux dérapages. Dans les États où l'interprétation des règles est traditionnellement souple, l'insistance allemande est perçue comme hégémonique.

Un inconfortable leadership

En réalité, Berlin n'est pas à l'aise avec cette position de leadership, mal assumée. Tout en ayant tendance à se concevoir comme le gardien des règles européennes, il veut éviter de paraître dominant auprès de ses partenaires. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'Allemagne de l'Ouest a renoncé à sa souveraineté nationale au profit de l'intégration européenne, et en avait fait un leitmotiv de sa politique étrangère. Malgré une conscience plus affirmée de ses intérêts nationaux, ce principe reste d'actualité. Dans ces conditions, les dirigeants craignent par-dessus tout le discours anti-allemand dénonçant un retour de l'hégémonie, tel qu'il est réapparu à la faveur de la crise. C'est la raison pour laquelle ils ne peuvent concevoir de leadership que partagé. En raison de sa traditionnelle fonction de pont vers les pays du Sud, la France a de ce point de vue un rôle particulier. La coopération franco-allemande contribue en effet à relayer des messages, ainsi qu'à rendre les décisions politiques plus légitimes que si l'Allemagne en était l'auteur unique.

Pour le gouvernement fédéral, la difficulté est d'autant plus grande que la stratégie qu'il avait par le passé, consistant à élaborer des compromis dans lesquels tous les États européens finissaient par se retrouver, ne fonctionne pas dans une UE tiraillée par les forces centrifuges. De plus en plus, il est confronté à des attentes et intérêts contradictoires, qu'il ne peut tous satisfaire. Il en résulte des réactions de rejet de la part de ses partenaires, comme lors de ce qu'il est convenu d'appeler la « crise des réfugiés », et une solitude encore plus grande pour l'Allemagne. Sans doute cette dernière devra-t-elle s'habituer à ne plus être aimée sur la scène européenne autant qu'elle le souhaiterait. Pour cependant éviter les accusations d'hégémonie, tout autant

que les blocages intra-européens, elle n'a d'autre choix que d'impliquer davantage l'ensemble de ses partenaires européens dans les processus de décision plutôt que de les mettre devant le fait accompli – en attendant que l'Union européenne se dote de processus de décision moins dépendants des équilibres entre les États membres.

Une Allemagne divisée sur l'aide à la Grèce

Rien n'exprime mieux les tensions qui traversent l'opinion publique allemande sur le rôle du pays en Europe que la discussion autour de la dette grecque. Convaincue que l'Allemagne est le bailleur de l'Europe – une image très ancrée dans la conscience collective du pays –, une partie des citoyens s'agace de devoir mettre la main à la poche à intervalles réguliers. Dès le début de la crise, le tabloïd *Bild-Zeitung*, le quotidien le plus lu du pays, s'est fait le porte-voix de ces citoyens en colère. Avec ces titres pleins de hargne, il a fait campagne contre les aides à la Grèce : « NON : Pas de milliards supplémentaires pour les Grecs avides ! » (26/02/2015), « De nouveaux milliards pour la Grèce : Arrêtez ce plan de sauvetage ! » (16/06/2017) « Encore une fois, les Grecs nous coûteront des milliards ! » (24/04/2018) D'autres au contraire exigent un allègement de la dette grecque, car ils ont mauvaise conscience à l'idée que l'Allemagne profite du sauvetage de la Grèce, touchant des bénéfices sur les prêts qui lui ont été accordés dans un cadre bilatéral et via les fonds européens de stabilité, ainsi que sur l'achat d'emprunts d'État par la Banque centrale européenne (BCE). Depuis 2010, date à laquelle le programme d'aide fut créé, l'Allemagne aurait ainsi réalisé près de 3 milliards d'euros de bénéfices (chiffres de juin 2018). De plus, l'Allemagne bénéficie sur les marchés de taux d'emprunt exceptionnellement bas ; en 2015, pour la première fois de son histoire, elle a émis des obligations à cinq ans à un taux négatif, c'est-à-dire qu'elle a été rémunérée pour emprunter. La procédure de déficit excessif contre la Grèce a beau être close depuis l'automne 2017, la division entre les deux camps persiste. Les deux narratifs, qui existaient depuis longtemps mais se sont cristallisés à la lumière de la crise, paraissent irréconciliables.