

Europe

LE PLAN DE RELANCE MACRON-MERKEL : LE RAISONNEMENT QUI GUIDE L'ALLEMAGNE

Ernst Stetter

27/05/2020

La déclaration commune, le 18 mai 2020, d'Angela Merkel et Emmanuel Macron pour annoncer la volonté de Paris et Berlin de parvenir à un plan de relance européen pourrait marquer à terme une étape cruciale de l'histoire de la construction européenne. Quoi qu'il adviene, elle préfigure déjà une rupture dans la politique européenne de l'Allemagne. Ancien secrétaire général de la Fondation européenne d'études progressistes (FEPS), Ernst Stetter revient sur les raisons qui expliquent ce revirement de Berlin et analyse les enjeux du plan Macron-Merkel.

Paris-Berlin : l'entente retrouvée

Après des mois voire des années de désaccords, d'incompréhensions et d'intérêts contradictoires, l'harmonie franco-allemande serait-elle enfin de retour ? La crise du coronavirus semble en tout cas avoir réussi à réunir Angela Merkel et Emmanuel Macron autour d'un objectif commun : trouver le moyen de financer un plan ambitieux et inédit pour relancer l'économie des États membres de l'Union européenne (UE).

Une phrase prononcée à cette occasion par la chancelière allemande illustre bien la difficulté qui a pu être la sienne au moment de franchir le pas : « **Nous nous sommes maintenant réunis, en quelque sorte...** ». Le sourire affiché au même instant par le président français en disait long sur l'importance de ce moment.

Ce plan de relance économique prévoirait que la Commission européenne s'endette jusqu'à 500 milliards d'euros et que, *via* le budget européen, les pays les plus touchés par la crise reçoivent des crédits pour lutter contre les conséquences économiques et sociales de la pandémie.

Cette proposition co-sponsorisée par Berlin marque une rupture considérable dans la ligne qu'elle défendait jusqu'ici sur les dossiers européens et avec ce qui avait toujours été un tabou allemand :

la mutualisation de la dette européenne. Il faut toutefois souligner qu'on insiste en Allemagne sur le fait que les sommes empruntées au travers de ce nouveau mécanisme auraient vocation à être remboursées par les pays qui les auraient dépensées, et qu'il ne s'agit donc pas, techniquement, d'une dette mutualisée. Malgré ce bémol, le plan Merkel-Macron bouscule également les habitudes et les réticences de Berlin sur un second aspect : *via* une augmentation considérable du budget européen, il responsabilise davantage la Commission européenne.

Comme certains commentateurs l'ont souligné, il n'est pas exagéré de considérer que la pandémie du coronavirus pose la **question de la survie pour l'Union européenne**. Mais avec leur proposition, la France et l'Allemagne tentent ici d'initier une nouvelle phase de l'intégration européenne. En ces temps de crise, leur initiative pourrait donner un élan inespéré à la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne qui doit s'ouvrir le 1^{er} juillet prochain.

Les derniers actes symboliques du couple franco-allemand

Dans le contexte actuel, l'Union européenne a besoin d'enthousiasme. Mais n'est-il pas trop tôt pour crier victoire ? On a en effet parfois pu avoir le sentiment au cours des dernières années qu'une certaine forme de kitsch tendait à s'imposer lorsqu'il était question de la relance du couple franco-allemand. Il est après tout assez commun qu'un couple vieillissant décide de renouveler ses vœux de mariage à intervalles réguliers au moyen d'un acte symbolique destiné à renforcer son union.

Ce qui vaut pour les vieux couples vaut-il également pour la France et l'Allemagne ? Il ne s'agit pas ici de la première initiative à être annoncée comme le symbole d'un hypothétique renouveau du couple franco-allemand. Le long mandat d'Angela Merkel à la tête de l'Allemagne en a déjà été parsemé, et Emmanuel Macron, depuis son discours de la Sorbonne en 2017, n'a eu de cesse de faire des propositions ambitieuses sur le sujet de la relance européenne, jusqu'ici sans succès.

La chancelière elle-même a longtemps tardé à donner sa réponse aux initiatives européennes proposées par le président Macron. Ses réticences à accepter l'idée d'un changement majeur dans les règles du fonctionnement de l'Union européenne avaient même fini par provoquer une sincère frustration du côté du Palais de l'Élysée.

Avant la crise du coronavirus, la dernière initiative franco-allemande à pouvoir aller à son terme datait du 22 janvier 2019, date à laquelle fut signé à Aix-la-Chapelle un nouveau traité entre la France et l'Allemagne. Pour la France, ce traité d'Aix-la-Chapelle revêtait une réelle importance. En proie à l'impopularité, aux turbulences sociales et au mouvement des « gilets jaunes », le gouvernement français a focalisé une grande partie de son attention et de son capital politique sur

son partenariat avec l'Allemagne et sur la réussite de son ambition européenne.

Cette réussite n'est pas seulement un enjeu pour la France ou pour la suite de la carrière politique d'Emmanuel Macron. En cas d'échec de son mandat, on peut craindre que deux personnalités politiques seraient en bonne position pour lui succéder à l'Élysée en 2022 : le populiste de gauche Jean-Luc Mélenchon et la radicale de droite Marine Le Pen. Deux personnalités qui sont résolument nationalistes, anti-allemandes et eurosceptiques, voire europhobes. Si Emmanuel Macron venait à échouer, c'est donc tout le projet franco-allemand, et avec lui la construction européenne, qui se retrouveraient également dans une dangereuse impasse.

Si la crise du coronavirus lui a fait retrouver toute sa popularité, la chancelière Merkel connaissait également à l'époque des difficultés politiques. Mal réélue, elle avait été contrainte d'abandonner la présidence de son propre parti, la CDU, et la course à sa succession était déjà lancée. Elle semblait à ce moment-là condamnée à un rôle de chancelière « lame duck » (canard boiteux) pour le restant de son dernier mandat et ne paraissait plus disposer du capital politique nécessaire pour déclencher des projets d'envergure ou accomplir de grandes réformes législatives.

Le traité d'Aix-La-Chapelle, signé par deux politiques en difficulté sur le plan intérieur, avait donc été commenté comme un pas de géant en matière de politique européenne qui annonçait en même temps un renouveau dans le couple franco-allemand. La célébration d'une sorte de deuxième printemps politique, voire des noces d'or.

Mais ces célébrations n'ont pu cacher que pendant un court moment les différences de fond qui demeuraient entre les deux partenaires : visions stratégiques divergentes ; structures institutionnelles différentes ; particularités culturelles persistantes ; habitudes de communication diamétralement opposées ; rapport au temps différent de part et d'autre du Rhin. De toute évidence, le traité d'Aix-la-Chapelle n'était qu'un moment solennel sans suite. Une séquence, mais pas plus.

Le raisonnement qui guide la position allemande

Naturellement, la question qui se pose aujourd'hui est celle de savoir s'il y a une différence entre le traité d'Aix-la-Chapelle et ce plan de relance européen. Y a-t-il réellement une chance, cette fois-ci, que le couple franco-allemand reparte sur une dynamique positive ?

Du côté de Berlin, le raisonnement peut être résumé en cinq points.

- La crise du coronavirus est sans précédent. Elle demande donc des mesures extraordinaires. Ces mesures ne peuvent fonctionner de façon durable que si elles sont adoptées par l'ensemble de l'Europe. Pour ce faire, l'Europe a besoin du leadership franco-allemand.
- Le virus a beaucoup moins frappé en Allemagne que dans les États du sud de l'Union européenne tels que l'Italie et l'Espagne. Comme sur le plan sanitaire, l'impact économique et social sera également plus grave dans ces pays. La chancelière Merkel craint que l'image de l'Allemagne, déjà mauvaise au sud de l'Europe depuis la crise financière, continue à s'y détériorer, et ce à un moment où l'approfondissement des fissures au sein de l'Union européenne est déjà devenu un problème majeur au sein de sa coalition avec les sociaux-démocrates. Angela Merkel souhaite éviter que l'image de l'Allemagne ne sorte dégradée de la crise actuelle et empêcher que l'Union européenne, dirigée par l'Allemande Ursula von der Leyen, ne soit critiquée pour son manque de réaction et d'empathie. La chancelière s'est donc résolue à consentir à des compromis.
- Angela Merkel continue à rejeter l'idée défendue par certains de ses voisins européens de mettre en place des « corona bonds » ou d'instaurer une mutualisation de la dette. En refusant de transiger sur ces points, elle devrait recevoir le soutien dont elle a besoin pour agir de la part des cadres de son parti et de ses électeurs. Les sondages qui ont suivi l'annonce de Merkel et de Macron l'illustrent bien : **51% des Allemands approuvent le plan de relance.**
- La chancelière Angela Merkel est actuellement plus populaire qu'elle ne l'a été depuis plusieurs années. **Les deux tiers des Allemands (68%) se disent très satisfaits** de son action politique au cours de la crise du coronavirus. Aucun autre politicien allemand n'a été aussi populaire qu'elle depuis juillet 2017. Non-candidate déclarée à sa propre succession, elle ne fait plus obstacle à quiconque au sein de son parti. Elle a donc les mains libres pour agir.
- Lors de leur déclaration conjointe, la chancelière a insisté plus lourdement que le président français sur la nécessité à l'avenir pour les États membres de l'Union européenne de renforcer la capacité de leurs entreprises nationales et européennes à rivaliser sur le marché mondial. Déclarant vouloir s'inspirer de la façon dont certains pays font des efforts pour soutenir la création et le succès de « champions mondiaux », Angela Merkel a cité en exemple les projets stratégiques déjà financés par l'UE dans la production des puces informatiques ou des cellules de batterie et promis que « **ces efforts seront désormais encouragés** ». La chancelière a également consenti à des efforts budgétaires importants pour investir dans la gestion des crises. Mais s'il bénéficiera bien à l'ensemble de l'Union

européenne, ce plan de relance doit aussi être compris pour ce qu'il incarne du point de vue de Merkel : une assurance de survie du modèle économique allemand basé sur l'exportation. Berlin agit ici dans l'intérêt bien compris de l'Allemagne.

Les réticences des « pays frugaux »

Des obstacles demeurent et des conditions restent à remplir pour que le plan de relance franco-allemand puisse réellement être mis en place. Le 23 mai dernier, le chancelier autrichien s'est joint aux chefs de gouvernement hollandais, danois et suédois – les « pays frugaux » – pour présenter leur propre initiative. À première vue, leur approche demeure purement institutionnelle et paraît rétrograde au vu des circonstances et des exigences exceptionnelles imposées par la pandémie. Ils s'accrochent à des arguments en faveur de l'austérité déjà utilisés depuis la crise financière et martèlent leur volonté de ne pas dévier du principe de la non-mutualisation des dettes européennes. Ils justifient leur position par la crainte que les crédits ne seraient finalement pas remboursés par les pays débiteurs et finiraient donc par être *de facto* mutualisés, ce qui serait interdit par les traités européens.

Il est certain que les discussions et les négociations au sein du prochain Conseil européen ne seront pas dénuées d'enjeux et d'émotions. Pour que le plan de relance franco-allemand soit mis en place, il faudra au préalable que les gouvernements et les parlements de chacun des 27 pays de l'UE aient donné leur accord. Si un seul d'entre eux venait à le refuser, le programme tel qu'il a été proposé par Angela Merkel et Emmanuel Macron ne pourrait pas se réaliser.

Selon le président français et la chancelière allemande, leur initiative avait déjà été discutée au préalable avec certains gouvernements européens. Elle peut donc être considérée comme un compromis avec les revendications des pays les plus touchés par la crise actuelle, Italie et Espagne en tête. Leur plan semble avoir été conçu pour qu'il puisse s'appliquer sans avoir à en passer par une modification des traités. Des réserves de la part des « pays frugaux » étaient donc à attendre.

Toutefois, le modèle de remboursement proposé est similaire à la procédure adoptée par le Bundestag, qui prévoit un remboursement des crédits de son propre plan de relance national sur une période de vingt ans. Si l'Union européenne pouvait convenir d'une période de remboursement analogue, voire plus longue, le budget européen pourrait apporter chaque année des contributions de plusieurs milliards d'euros supplémentaires. Un tel mode de fonctionnement devrait pouvoir calmer les esprits des opposants au plan Macron-Merkel.

La réponse attendue de l'Allemagne à la France ?

En fin de compte, le plan de relance proposé par Emmanuel Macron et Angela Merkel peut être vu comme la réponse qui se faisait encore attendre au discours de la Sorbonne prononcé en 2017 par le président français. À présent que la crise est là pour durer, les deux gouvernements ont enfin décidé d'opter pour un approfondissement de la solidarité européenne.

L'histoire du couple franco-allemand ne pourra continuer qu'à la condition que les dirigeants actuels suivent le chemin tracé par leurs prédécesseurs. Konrad Adenauer et Charles de Gaulle, Willy Brandt et Georges Pompidou, Helmut Schmidt et Valéry Giscard d'Estaing, Helmut Kohl et François Mitterrand, Gerhard Schröder et Jacques Chirac ont su imaginer puis construire l'amitié franco-allemande pour la mettre au service du projet européen. Ils ont réussi à impulser une Europe à la fois stable et dynamique, basée sur la promesse d'une économie robuste et sociale. Chacun de leurs successeurs doit avoir conscience que l'intérêt national de son pays dépend de la continuité et du succès de ce projet. Force est de constater que, depuis quelques temps, cet état d'esprit semblait faire défaut à ceux qui menaient les discussions entre Paris et Berlin.

Partout dans le monde, et au risque de déclencher un dangereux engrenage nationaliste mettant en péril la sécurité internationale, la crise du coronavirus pousse les puissances mondiales et régionales à intensifier leurs rivalités.

Dans ce contexte anxiogène et délétère, le président français et la chancelière allemande ont eu le courage de proposer une alternative pour l'avenir du Vieux Continent : un plan qui, en se basant sur l'interdépendance et la solidarité, réaffirme la place des valeurs européennes au cœur du projet politique de l'UE.

C'est dans le respect de ces valeurs que se trouve la clé du succès contre la crise économique, sociale et politique déclenchée par le coronavirus. Une telle réussite initierait véritablement les noces d'or du couple franco-allemand.