
**Fondements et objectifs de la présidence
allemande du Conseil de l'Union européenne**

Martin Koopmann

Décembre 2006

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

En 2005, l'Ifri a ouvert une branche européenne à Bruxelles. Eur-Ifri est un *think tank* dont les objectifs sont d'enrichir le débat européen par une approche interdisciplinaire, de contribuer au développement d'idées nouvelles et d'alimenter la prise de décision.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)
© Droits exclusivement réservés – Ifri – Paris, 2006

IFRI
27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15 – FRANCE
TEL. : 33 (0)1 40 61 60 00
FAX : 33 (0)1 40 61 60 60
E-MAIL : ifri@ifri.org

EUR-IFRI
22-28, AVENUE D'AUDERGHEM
B – 1040 BRUXELLES
TEL. : 32(2) 238 51 10
FAX : 32 (2) 238 51 15
E-MAIL : info.eurifri@ifri.org

SITE INTERNET : www.ifri.org

Introduction

Voilà maintenant plus d'un an et demi que les référendums sur le traité constitutionnel européen (TCE) ont eu lieu en France et aux Pays-Bas ; depuis presque aussi longtemps, la phase de réflexion engagée par le Conseil européen se poursuit. Pour trouver une issue à la crise, les chefs d'État et de gouvernement avaient exigé, en juin 2005, une discussion permettant d'en finir avec l'indifférence des citoyens, de la société civile, aussi bien que des parlements nationaux et des partis politiques. Cependant, on ne peut aujourd'hui constater de résultats concrets, ni d'ailleurs voir timidement s'amorcer des solutions. Dans certains cas, il semble même qu'il n'existe pas de définition unitaire des problèmes. La complexité des processus de décision et l'inefficacité des institutions représentent-elles le défi le plus pressant ou est-ce plutôt la question de savoir comment communiquer avec les citoyens sur la politique européenne ? L'insuffisance du processus de réformes en Turquie constitue-t-il le principal problème de la politique d'élargissement de l'Union européenne (UE) ou bien est-ce le fait qu'il manque à l'Union une stratégie globale convaincante vis-à-vis de ses voisins directs ? Les conséquences de la mondialisation, liées au développement démographique, menacent-elles le plus le bien-être social des employés européens à l'avenir ou est-ce plutôt l'incapacité de l'économie sociale de marché en Europe à évoluer et à s'adapter qui fait apparaître des chances prometteuses comme des risques dangereux ? Au regard de toutes ces questions diverses et ouvertes, il n'est pas étonnant que la pause de réflexion ait certes apporté quelques idées intéressantes, mais n'ait pas livré de débat autour d'un objectif précis et de l'élaboration d'un consensus clair. C'est confrontée à cette situation, perçue par tous comme une crise sérieuse de l'intégration européenne, que l'Allemagne prend la présidence du Conseil de l'Union.

Aussi variés que soient les chantiers politiques ouverts en Europe, les discussions, depuis mai 2005, ont mis en évidence trois domaines à traiter d'urgence dans les prochaines années, et qui constituent *grosso modo* le cadre d'action de la présidence allemande. Premièrement, les deux référendums ont été interprétés comme l'expression d'une perte de confiance générale des citoyens en la capacité de la politique européenne à percevoir leurs soucis et problèmes les plus pressants et à élaborer des réponses convaincantes. L'Union se trouve dans un cercle vicieux alimenté par la perte de confiance publique, des gouvernements embarrassés et des acteurs incapables d'agir, ainsi que par l'absence de résultats concrets qui renforce la critique de l'opinion publique. Deuxièmement, de nombreux acteurs européens s'attacheront avec une attention particulière à consolider la stabilité interne de l'Union. Parallèlement au renforcement de son efficacité institutionnelle, il s'agira surtout d'affirmer la compétitivité globale du marché intérieur, en relation avec la paix sociale dans l'Union. Pour finir, il sera enfin question d'exporter cette stabilité : dans le voisinage

direct de l'Union européenne, mais aussi dans des régions plus éloignées, pour combattre des menaces comme le terrorisme, l'extrémisme ou la criminalité organisée.

La politique européenne de la grande coalition : de nouvelles orientations

Il est à peine surprenant qu'un an après l'entrée en fonction de la grande coalition, on puisse constater quelques ajustements dans la politique européenne de l'Allemagne, mais pas de réorientation fondamentale. Cela est lié non seulement à un large consensus entre les acteurs politiques, mais aussi à la participation continue des sociaux-démocrates au nouveau gouvernement. Dans deux domaines, l'accent a été mis de manière différente : d'une part sur la future politique d'élargissement de l'UE, d'autre part sur l'autoperception du rôle de l'Allemagne, en Europe en général, et vis-à-vis des relations franco-allemandes en particulier. Au premier regard, la position allemande concernant l'entrée de nouveaux membres dans l'Union n'a pas changé. Dans le contrat de coalition, il avait déjà été énoncé de façon très claire qu'au-delà de la Bulgarie, de la Roumanie et de la Croatie, une « perspective européenne » devait être laissée ouverte aux Balkans occidentaux¹. C'est seulement pour le cas particulier de la Turquie qu'une formulation compliquée reflète la lutte opposant l'Union chrétienne (Union chrétienne-démocrate [Christlich Demokratische Union Deutschlands] / Union chrétienne-sociale [Christlich Soziale Union in Bayern], CDU/CSU) et le Parti social-démocrate (Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD) pour trouver une solution intermédiaire entre le « partenariat privilégié » favorisé par les premiers et l'objectif poursuivi par le gouvernement Schröder de faire de la Turquie un membre de l'Union à part entière². Cependant, même au-delà de la question turque, la rhétorique de l'élargissement, dans le débat allemand de l'année 2006, a été marquée par une plus grande retenue vis-à-vis de nouvelles entrées.

Deux raisons principales l'expliquent. Premièrement, avec le sort réservé au traité constitutionnel, il est devenu absolument clair qu'à l'avenir, l'Allemagne ne pourra plus s'appuyer sur son paradigme traditionnel de la politique européenne, ou alors avec beaucoup de difficultés. Depuis les années 1950, la République fédérale s'est engagée,

¹ Cf. « Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit », *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 11 novembre 2005, p. 129, <www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/___Anlagen/koalitionsvertrag,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/koalitionsvertrag>. Depuis, cette position a été de nombreuses fois confirmée par le gouvernement fédéral. Voir le discours du ministre fédéral des Affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier, le 25 septembre 2006 lors d'une conférence du groupe parlementaire SPD à Berlin, <www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/060925-Europa.html>.

² Il est écrit dans le traité que les négociations pour l'adhésion de la Turquie sont « un processus sans limite de durée, dépourvu d'automatisme et dont l'issue n'est pas déterminée. [...] Si l'Union échoue ou si la Turquie n'est pas en mesure d'assumer toutes les responsabilités découlant d'une adhésion, ce pays doit être intégré le plus étroitement possible dans les institutions européennes pour continuer à développer ses relations privilégiées avec l'UE. » Cf. *Koalitionsvertrag*, *op. cit.*, p. 129 sq.

dans la tradition de Robert Schuman et Jean Monnet, pour un approfondissement continu de l'intégration européenne, au double sens du terme : le maintien de l'efficacité des processus de décision, dans une communauté toujours plus étendue, ainsi que l'extension des compétences communautaires à toujours plus de domaines politiques. Néanmoins, le traité constitutionnel ne prévoyait que peu d'extension des décisions supranationales à de nouveaux domaines politiques. De plus, on ne peut pas prévoir, à l'heure actuelle, comment, et à quelle vitesse, une réforme sérieuse des processus et des structures va être possible au sein de l'Union.

Deuxièmement, on se préoccupe en Allemagne de voir définitivement le pays devenir le pourvoyeur de fonds de l'Europe en cas de nouveaux élargissements. Le fait que l'Allemagne n'ait pas réussi, plusieurs fois de suite, à respecter les critères du pacte de stabilité et de croissance de l'union monétaire, ajouté aux coupures budgétaires dans les systèmes de protection sociale (Hartz IV) et à l'annonce d'une augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à partir de janvier 2007, ont généré un sentiment de peur. Ce dernier, alimenté par de profonds soucis au sujet de l'avenir de l'État providence et du bien-être matériel de chacun, se porte avant tout sur la perspective de l'entrée de la Turquie dans l'UE, le candidat de loin le plus peuplé et, potentiellement, le bénéficiaire à long terme de moyens issus des fonds structurels et agricoles européens³.

Ainsi, il n'est pas étonnant que le débat sur la politique d'élargissement soit de plus en plus lieu abordé en Allemagne dans la perspective du « quatrième critère de Copenhague », à savoir la capacité d'absorption de l'Union. Il est intéressant de constater que cela vaut même au-delà des clivages politiques. Aussi bien au sein de la CDU qu'au SPD, les spécialistes des questions européennes tentent de nuancer ce critère en soi difficile à cerner. Dans toutes les propositions, on retrouve la conviction que l'efficacité de l'UE doit être intensifiée et que celle-ci doit être dotée d'instruments de financement appropriés, pour pouvoir mener à bien ses propres mesures afin d'intensifier sa compétitivité, tout en préservant ses programmes de soutien aux régions défavorisées. De plus, il est fait référence à la nécessité d'analyser les conséquences stratégiques de futurs élargissements, de les accorder avec les objectifs de politique étrangère de l'UE et de prendre en compte la position des citoyens face à de nouveaux élargissements⁴. Même si la majorité des acteurs politiques soutiennent encore nettement le principe de l'élargissement de l'UE, il est impossible de ne pas remarquer qu'un tournant a eu lieu dans le débat allemand depuis les référendums constitutionnels en France et aux Pays-Bas.

³ Cf. J. Fritz-Vannahme, « Germany's Turkish Angst », *Europe's World*, automne 2005, <www.europesworld.org/article.aspx?Id=b10e8d7f-e0bf-4b42-bb23-3529ff228a07&VersionId=0b2a562f-ac0d-4f70-b146-0c2f31ea5cb9>.

⁴ Cf. l'article du vice-président du groupe parlementaire CDU/CSU du Bundestag, Andreas Schockenhoff, « Aufnahmefähigkeit der EU klären », *Süddeutsche Zeitung*, 18 février 2006 ; la prise de position des eurodéputés SPD sur l'élargissement de l'UE du 7 mars 2006 : <www.spd-europa.de/index.php?pagelD=20&news_id=511> ; ainsi que A. Schockenhoff, « Enlargement: Six tests for the EU's absorption capacity », *Europe's World*, automne 2006, <www.europesworld.org/article.aspx?Id=f3f02b39-9201-4be3-af9a-7130e348cba5&VersionId=66df6511-ec3b-441f-a533-b66c1404b0d5>. Cet article n'évoque plus le critère de l'acceptation.

Naturellement, l'évolution du débat allemand est suivie, surtout en France, avec beaucoup d'intérêt. Paris n'a pas oublié les pressions de son partenaire, dès le début des années 1990, pour accepter l'entrée de nouveaux membres. Toutefois, cet intérêt particulier repose également sur le fait que la France redoute, avec le passage du gouvernement Schröder à la grande coalition, que le nouveau gouvernement fédéral abjure l'étroit partenariat franco-allemand. En effet, la critique émise par l'opposition chrétienne-démocrate vis-à-vis de la politique européenne de la coalition rouge-verte était souvent liée à une forte critique des relations franco-allemandes, que cela soit dans le cadre du conflit irakien ou lors de la crise du pacte de stabilité, ou encore, de façon paradoxale, dans la discussion au sujet de l'ouverture des négociations pour l'entrée de la Turquie, imposée par le président Chirac contre l'avis d'une large majorité dans son propre pays et dans son propre parti.

Pour diverses raisons, un an après l'entrée en fonction du gouvernement Merkel, la coopération bilatérale avec Paris est devenue plus sobre. Cela est dû notamment aux promesses de campagne du camp Merkel de miser davantage, dans les relations avec tous les partenaires de l'UE, sur la conciliation et la médiation, et moins sur l'exclusivité avec la France. Ainsi, il est sobrement noté, dans le traité de coalition, que « la coopération franco-allemande reste indispensable en tant que génératrice d'impulsions et [...] qu'elle satisfait les intérêts de nos partenaires dans l'Union européenne⁵ ». Dans ce contexte, le plus important semble cependant de trouver, pour les dossiers centraux, une position commune.

Les différences entre les deux pays se sont accentuées depuis l'échec du référendum constitutionnel. Cela est particulièrement visible sur les questions de politiques économique et sociale, où les positions française et allemande sont souvent diamétralement opposées. Il suffit de citer la directive des services à laquelle la France s'est opposée si longtemps, et ce, en dépit d'une limitation considérable de son domaine d'application : lors du vote décisionnel, les eurodéputés français se sont retrouvés presque complètement isolés. Dans le domaine de l'énergie, on pourrait évoquer également les efforts de Paris pour empêcher la prise de contrôle du groupe Suez par la société italienne Enel. Une politique protectionniste si peu dissimulée n'est pas compatible avec les principes politiques allemands en matière de gouvernance économique.

Sous le gouvernement Merkel, la coopération avec Paris tient davantage compte de sa compatibilité avec les intérêts allemands et de sa contribution à l'intégration européenne. À Berlin, on est naturellement bien conscient du fait que le choix de partenaires fiables pour des initiatives communes au sein de l'Union est limité : la fin de l'ère Blair au Royaume-Uni n'est pas plus propice à de nouvelles initiatives communes que la politique européenne versatile et pleine de ressentiments anti-allemands à peine dissimulés des frères Kaczynski en Pologne ou qu'une politique tchèque peu motivée par l'intégration. En France, la campagne électorale, qui durera presque jusqu'à la fin de la présidence allemande de l'Union, ne facilite pas les choses⁶. Dans ce contexte, on ne peut guère attendre de miracles : dans la plupart des secteurs, il s'agira plutôt d'essayer de s'accorder sur le plus petit dénominateur commun.

⁵ Cf. *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, op. cit. [2], p. 126.

⁶ L'élection présidentielle française se déroulera les 22 avril et 6 mai 2007, les élections parlementaires les 10 et 17 juin 2007 (NDLR).

Le programme de la présidence allemande : modérer les attentes et donner des impulsions

Pendant sa présidence, le gouvernement fédéral se voit confronté à une série d'obligations qui, dès le départ, excluent largement tout espoir de solutions définitives. Il est *a priori* exclu qu'une seule présidence de six mois permette à la fois de solutionner les multiples problèmes que pose la consolidation de la stabilité interne de l'Union et de répondre aux exigences de politique étrangère liées à la « finalité politique » de l'intégration européenne. Par conséquent, la décision du gouvernement fédéral d'accorder étroitement son agenda avec les deux présidences suivantes du Portugal et de la Slovénie se justifie. De cette manière, un trait d'union doit être tracé jusqu'à la présidence française au second semestre 2008. De nouveaux espoirs sont ainsi placés dans les futurs gouvernement et président(e) de la République française, qui se trouveront alors depuis plus d'un an en fonction, pour donner de nouvelles impulsions à l'UE. Dans certains cas, comme par exemple l'adoption d'un plan d'action pour la politique énergétique, le gouvernement fédéral s'est, bien entendu, fixé des objectifs très concrets. Cependant, ce premier semestre 2007 sera avant tout marqué par la volonté de la présidence de concilier, dans les domaines les plus variés, des positions très divergentes et de donner des impulsions conceptuelles.

Tâches transversales : redonner confiance aux citoyens et amorcer une politique énergétique de l'UE

Cela vaut en particulier pour la question de savoir comment, à l'avenir, mieux transmettre aux citoyens l'idée que l'intégration européenne conduit, pour chacun d'entre eux, à une plus-value, qu'elle ne constitue pas une menace mais une chance dans de nombreux domaines de leur vie. Pour pouvoir ainsi prendre des « mesures redonnant confiance », le gouvernement fédéral cherche à emprunter deux voies différentes. Il a l'ambition de rappeler les grandes valeurs et intérêts communs qui fondent le projet d'Union européenne ; la « déclaration de Berlin », lors du 50^e anniversaire du traité de Rome le 25 mars 2007, sera l'occasion de le faire. Cependant, divers projets paraissent encore plus importants : s'ils n'ont certes pas le même caractère symbolique qu'une déclaration solennelle, à moyen et long terme, ils pourraient renforcer de façon

beaucoup plus durable la confiance des citoyens dans l'Union. Il s'agit d'une part – indépendamment de l'avenir du traité constitutionnel – de renforcer le principe de subsidiarité, par des « réductions bureaucratiques » (*Bürokratieabbau*). Le gouvernement fédéral s'est donné pour objectif de vérifier, dans chacun des domaines politiques importants pour la présidence, s'il convient d'abroger certaines règles en vigueur de l'acquis communautaire et de conclure de nouvelles réglementations au niveau des États membres, « à proximité des citoyens⁷ ». Il s'agit d'autre part d'une proposition, souvent exprimée par la chancelière, qui touche au « principe de discontinuité » : tous les projets de décrets et de directives non encore votés devraient être retirés après chaque élection européenne, pour apporter plus de lumière et de transparence dans la jungle des règlements communautaires⁸.

Le thème de la politique du développement durable en matière d'énergie étant de plus en plus au centre des préoccupations des citoyens de l'UE, il se retrouve également comme tâche transversale à l'agenda du gouvernement fédéral ; le point central est la préparation d'un « plan d'action sur l'énergie » pour le Conseil européen de mars 2007. Dans les objectifs énoncés jusqu'à présent pour la présidence de l'Union, se trouvent très clairement certains intérêts allemands : sans équivoque possible, le gouvernement fédéral affirme que la décision se rapportant à la répartition entre les énergies fossiles, les ressources alternatives et l'énergie nucléaire doit être prise au niveau national. L'abandon par l'Allemagne de l'énergie nucléaire étant inscrit dans le traité de coalition, cette position est tout à fait compréhensible, de même que la volonté de s'engager pour « la poursuite d'objectifs précis à moyen et long terme dans le domaine des énergies renouvelables⁹ ». Au regard de l'importance particulière accordée à la dimension internationale de la sécurité des approvisionnements énergétiques, l'accent est mis sur la permanence d'un dialogue, en particulier avec les États-Unis et la Russie, et sur la politique européenne de voisinage (PEV).

Néanmoins, l'attention de la présidence allemande se concentrera sur trois questions centrales : l'avenir du traité constitutionnel, le renforcement de la dynamique économique et des aptitudes de l'Union à promouvoir la cohésion sociale, ainsi que l'organisation des relations avec les voisins est-européens de l'UE. La coordination de la présidence allemande repose ainsi, en raison de ces objectifs, sur les ministères des Affaires étrangères et de l'Économie. Cela reflète d'ailleurs l'arithmétique des partis de la grande coalition, dans la mesure où à la fois un ministre SPD (Frank-Walter Steinmeier) et un ministre CDU (Michael Glos) se voient confier une mission importante.

⁷ Cf. le discours d'orientation de politique européenne prononcé par la chancelière Angela Merkel à la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 8 novembre 2006, <www.dgap.org/midcom-serveattachmentguid-131b8cc4701a11db88df3570421782128212/06-11-08,%20Rede%20BK'in%20Merkel.pdf>.

⁸ *Ibid.*

⁹ Voir le discours du secrétaire d'État au ministère des Affaires étrangères, Reinhard Silberberg, le 4 octobre 2006, « Ausblick auf die deutsche Präsidentschaft: Stand der Vorbereitung in der Bundesregierung », <www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/061004-SilberbergEuropa.html>.

L'avenir du traité constitutionnel : point d'orgue ou simple épisode dans l'histoire des traités européens ?

Depuis l'échec des référendums en France et aux Pays-Bas, le gouvernement fédéral n'a, à aucun moment, émis de doutes quant à son intention de maintenir son engagement pour le traité constitutionnel¹⁰. Si, dans un premier temps, il a déclaré que la version originelle du texte ne pouvait être modifiée, il parle maintenant d'en garder uniquement la « substance ». Du côté allemand, des alternatives au traité constitutionnel susceptibles d'aboutir à un remaniement ou au retrait de certaines parties du texte n'ont pas été vraiment sérieusement discutées. Toutefois, une variante proposée par la chancelière (« TCE plus X ») s'est établie. Elle conduirait à ajouter au traité une déclaration juridiquement non contraignante, stipulant que la Commission, le Conseil et le Parlement européens sont *de facto* obligés, avant d'adopter toute loi concernant le marché intérieur, d'en contrôler les conséquences sociales¹¹. Une seconde proposition prévoit d'ajouter au TCE une cinquième partie : « Charte ou traité de l'identité nationale et sociale des États membres », dans laquelle pourraient être inscrites des obligations et des limites à l'intégration européenne ; par exemple, le service public ou le principe de laïcité en France pourraient ainsi être protégés¹².

Dans les mois qui ont précédé le début de la présidence allemande de l'UE, on n'a entendu aucune autre proposition de la part du gouvernement fédéral, et même le passage consacré au traité constitutionnel européen dans le programme de la présidence est extrêmement court. Celui-ci contient seulement le renvoi au mandat donné par le Conseil européen de juin 2006 au gouvernement fédéral pour organiser des consultations avec tous les États membres de l'UE afin de rendre, en juin 2007, un rapport qui servira de base aux procédures futures¹³. De cette manière, Berlin sera dans une position plus attentive qu'offensive. Néanmoins, dans la perspective allemande, il est clair que le traité de Nice ne devrait servir de solution intermédiaire que pour une période transitoire de quelques années. Les membres de la coalition du gouvernement fédéral sont unanimement convaincus que les réformes institutionnelles ne peuvent être remises en cause et que le TCE, dans beaucoup de domaines – par exemple, les innovations institutionnelles dans la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), la transparence et la proximité des citoyens, le partage des compétences entre les niveaux européens et nationaux aussi bien que le rôle des parlements nationaux –, va dans la bonne direction et correspond aux intérêts allemands en matière de politique européenne. Pendant la présidence allemande, aucune décision ne peut être prise. Le

¹⁰ Cf. la déclaration de politique générale prononcée par la chancelière Angela Merkel le 11 mai 2006, <www.bundesregierung.de/nn_5844/Content/FR/Regierungserklaerungen/2006/05/2006-05-11-declaration-de-politique-generale-prononcee-par-madame-angela-merkel-chanceliere-de-la-republique.html>. Voir aussi le discours du ministre fédéral des Affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier, lors de la conférence du groupe parlementaire SPD au Bundestag, le 25 septembre 2006, *op. cit.* [2].

¹¹ Cf. « Merkel will EU-Verfassung retten », *Handelsblatt*, 19 décembre 2005.

¹² Cf. A. Schwall-Düren, « Auswege aus der Verfassungskrise. Ein ‚Sozialprotokoll‘ zur EU-Verfassung », *spw – Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft*, 3/2006.

¹³ Cf. « Europa gelingt gemeinsam », *Präsidentschaftsprogramm 1. Januar-30. Juni 2007*, p. 5 sq., <www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/EU-P/P-Programm.pdf>.

gouvernement fédéral s'engagera cependant, dans la limite du possible, à maintenir la priorité de telles options, qui prévoient tout au plus la renégociation prudente de modifications minimales du TCE¹⁴.

Dynamique commerciale et cohésion sociale

Il n'est pas surprenant que, dans cette coalition en particulier, les deux partis fixent des priorités différentes quant à la politique d'ouverture du marché, d'une part, et l'organisation des systèmes sociaux, d'autre part – sans qu'il soit toutefois question de conflits fondamentaux entre les deux camps. Dans la tradition de la politique européenne allemande, le ministère de l'Économie a annoncé plusieurs interventions pour parfaire le marché intérieur. Il s'agit essentiellement de nouvelles mesures de libéralisation qui concernent avant tout le secteur des services¹⁵, mais aussi l'application efficace des règles du marché unique pour le gaz et le pétrole jusqu'au 1^{er} juillet 2007. En revanche, la poursuite du développement de la dimension sociale du marché unique préoccupe avant tout les sociaux-démocrates. Ainsi, le ministère des Affaires étrangères s'est déclaré favorable à une évaluation des conséquences sociales de tout projet de législation européenne¹⁶. De plus, il estime que l'organisation des systèmes de sécurité sociale doit rester de la compétence nationale car « il n'y a pas de modèle social européen unitaire ». Il est pour lui inconcevable « qu'un jour, Bruxelles en vienne à équilibrer les systèmes de santé et de retraite sur une moyenne entre les standards allemands et roumains¹⁷ ». Il est intéressant de noter que cette dernière position ne se retrouve pas dans le programme officiel pour la présidence du gouvernement fédéral qui, au contraire, contient un passage sur « l'approfondissement du modèle social européen¹⁸ ».

Dans ce domaine, les difficultés d'agenda sautent immédiatement aux yeux. Après la présidence allemande de l'UE, la discussion sur la dimension sociale de l'intégration européenne, qui s'est renforcée depuis l'échec des deux référendums, continuera à accompagner les polémiques à chaque avancée du libéralisme, à chaque démarche en faveur de mesures d'harmonisation dans le domaine social, ou même à chaque réajustement des impôts sur les sociétés. De même, après le 30 juin 2007, l'Allemagne ne pourra pas se défaire si rapidement du rôle d'intermédiaire qu'elle va, d'une certaine manière, assurer *de facto* pendant sa présidence. Toutefois, les perspectives de succès, pour des avancées innovatrices et

¹⁴ Cf., pour un aperçu des différentes opinions dans le débat sur le traité constitutionnel, M. Foucher, *L'Union européenne un demi-siècle plus tard : état des lieux et scénarios de relance*, Note de la Fondation Robert Schuman, Paris, novembre 2006.

¹⁵ La mise en œuvre de la directive des services nouvellement votée est au cœur de ces mesures, même si le gouvernement fédéral cherche à progresser avant tout dans le secteur des services postaux et des télécommunications. Voir à ce sujet Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (dir.), *Die wirtschaftliche Zukunft Europas gestalten. Wirtschaftspolitische Schwerpunkte im Rahmen des Arbeitsprogramms der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im 1. Halbjahr 2007*, <bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/W/wirtschaftliche-zukunft-europas-gestalten,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>.

¹⁶ Voir le discours du secrétaire d'État au ministère des Affaires étrangères le 4 octobre 2006, *op. cit.* [10].

¹⁷ Voir le discours du ministre fédéral des Affaires étrangères lors de la conférence du groupe parlementaire SPD au Bundestag, le 25 septembre 2006, *op. cit.* [2].

¹⁸ Cf. *Präsidentschaftsprogramm*, *op. cit.* [14], p. 13.

convaincantes, sont limitées – et les sombres perspectives d'une coopération constructive avec la France n'y sont pas pour rien. Le succès de la réalisation de la stratégie de Lisbonne nécessite une confrontation, nécessairement longue, de tous les États membres de l'UE avec la question de savoir si et comment ils peuvent s'entendre sur des valeurs sociales communes, parallèlement à la fixation d'objectifs de croissance. La mise en place d'une gouvernance économique européenne dans le sens d'une définition commune des conditions cadres de l'action économique dans l'UE en dépend. Cette interprétation du terme « gouvernance économique » renvoie, certes, à la notion allemande d'*Ordnungspolitik*, un terme qui reflète une tout autre tradition économique. L'enjeu est donc de développer une conception conciliatrice entre ces deux approches. Il s'agit là d'un objectif à long terme qui ne pourra être atteint en une seule fois, mais par de laborieux petits pas. On ne peut donc attendre de l'Allemagne, au premier semestre 2007, que des impulsions sur toutes ces questions spécifiques.

Politique étrangère et élargissement : le rêve d'une politique cohérente de l'UE pour l'Est

La question de la contribution de l'Union européenne à plus de stabilité dans son environnement international va se poser pendant la présidence allemande à deux niveaux. Dans le domaine de la prévention et de la gestion des conflits, le gouvernement fédéral attache beaucoup d'importance au fait que ses projets consistent, pour une large part, à « pouvoir réagir de façon flexible à l'imprévisible¹⁹ ». Au premier semestre 2007, l'Union européenne pourra disposer des premiers groupements tactiques de réaction rapide (*battle groups*). Il s'agit d'unités de combat plurinationales et très flexibles d'environ 1 500 soldats, qui peuvent mener de façon indépendante des missions de courte durée ou préparer des opérations plus vastes. Les expériences des dernières années, avec les premières interventions militaires autonomes de l'UE en République démocratique du Congo (RDC) et l'engagement européen dans le cadre de la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL), mis en place dans la précipitation, prouvent qu'à l'avenir, un grand défi pour chaque présidence européenne sera de réagir rapidement aux nouveaux conflits. L'Union dispose dorénavant, avec sa stratégie de sécurité et les groupements tactiques, d'une base stratégique et de premières capacités militaires. Néanmoins, le vif débat entre les États membres au sujet de la mise à disposition des troupes et de la direction militaire de la FINUL a récemment montré que le manque d'efficacité, dans les processus de décision politique précédant une intervention, constituait un problème important.

Parallèlement à la gestion politique de telles interventions, le gouvernement fédéral s'est fixé pour objectif de renforcer les composantes civiles de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), grâce à une meilleure coordination avec le secteur militaire²⁰. Dans ce contexte, dans le cas d'un accord sur le statut du Kosovo, la mission de la PESD qui

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Cf. *Präsidentenschaftsprogramm, op. cit.* [14], p. 23.

s'ensuivrait et qui représenterait sa plus vaste mission civile jusqu'alors, pourrait constituer un test important. Au-delà, le renforcement des composantes civiles de la PESD est lié à un autre souhait, plus essentiel, du gouvernement fédéral : celui d'une meilleure coopération entre l'Union européenne et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), surtout dans la gestion des crises en Afghanistan²¹. En fin de compte, toute la PESD sera marquée pendant la présidence par l'agenda des conflits internationaux qui s'étendent du Proche-Orient à l'Afrique, en passant par l'Iran.

Cependant, des mois avant le début de la présidence allemande, un autre sujet dominait déjà les préparations du gouvernement fédéral dans le domaine des relations internationales : l'exportation de la stabilité dans les régions de l'Est voisines de l'UE. L'Union dispose pour cela de trois approches politiques essentielles : la politique de l'élargissement, qui s'applique aux relations avec la Croatie, la Turquie et les États des Balkans occidentaux ; la politique européenne de voisinage (PEV) de l'UE en rapport avec l'Ukraine, la Biélorussie, la Moldavie et les États du Sud du Caucase²² ; ainsi que les relations entre l'UE et la Russie.

Sans vouloir débattre ici de ces approches et de leurs interactions complexes entre elles, quatre constatations doivent être faites :

- Après l'échec du traité constitutionnel, ainsi que l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'Union, la perspective de nouveaux élargissements est considérée avec de plus en plus de retenue par de nombreux États membres. Cette évolution est renforcée par les laborieuses négociations d'entrée avec la Turquie et leur nouvel échec dû au conflit autour de la reconnaissance de Chypre.
- Le concept en soi très novateur de la politique de voisinage est marqué par des déficits flagrants, par exemple dans la définition de ses objectifs, ainsi que par une dimension régionale sous-développée (à l'heure actuelle, la PEV est uniquement mise en place par l'intermédiaire de plans d'action bilatéraux) ; l'absence de caractère obligatoire des plans d'action représente également une lacune.
- Il découle de ces deux constatations que la PEV est exposée au risque de ne pas remplir un autre de ses objectifs déclarés : au lieu d'empêcher la formation de nouvelles lignes de séparation, elle pourrait en ériger d'autres entre les pays qui ont certes un retard économique considérable sur l'Europe, mais une perspective officielle d'entrée (à l'exemple de l'Albanie ou de la Bosnie-Herzégovine) et les États participant à la PEV, avec un retard économique similaire, mais sans une telle perspective (Ukraine, Moldavie)²³.
- Enfin, il est impossible de s'interroger sur ces questions sans prendre en

²¹ Le gouvernement fédéral soutient le principe d'une « sécurité en réseau » (*vernetzte Sicherheit*) qui regroupe l'intégration d'instruments pour la prévention des conflits et de la gestion des crises aussi bien qu'une meilleure coordination des instruments de l'UE, de l'OTAN et de l'ONU. Voir à ce sujet l'article du ministre fédéral de la Défense, Franz-Josef Jung, « Niederkämpfen allein reicht nicht », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28 novembre 2006.

²² Au-delà, la PEV s'adresse également aux partenaires du Sud de la Méditerranée, tout comme à Israël, au Liban, à l'Autorité palestinienne et à la Syrie.

²³ Au sujet de la politique européenne de voisinage, voir M. Koopmann, « Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union: Herausforderungen und Probleme eines anspruchsvollen Politikkonzepts », in M. Koopmann et Ch. Lequesne (dir.), *Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand*, Baden-Baden, Nomos, 2006, p. 17-30.

compte le contexte des relations entre l'UE et la Russie. Pendant la présidence allemande, des négociations intensives entre Bruxelles et Moscou vont avoir lieu quant aux suites à donner à l'accord de partenariat et de coopération. Des questions aussi importantes que l'engagement de la Russie dans les réglementations de la charte européenne de l'énergie seront alors à l'ordre du jour. Les intérêts russes sont également liés à toutes les questions de voisinage de l'UE qui concernent l'Est.

Le gouvernement fédéral cherche à réagir à ces défis multiples en insistant sur les instruments et stratégies déjà disponibles. Il mise ainsi, premièrement, sur un engagement renforcé des Européens dans les Balkans occidentaux dans le cadre des missions de la PESD.

Deuxièmement, il ne laisse planer aucun doute sur le fait que l'Union doit d'abord remplir ses obligations avant d'accepter de nouveaux membres : dans le court passage du programme de la présidence consacré à la politique de voisinage et d'élargissement, il est fait par deux fois référence au critère de la capacité de l'Union à accepter de nouveaux membres. Le virage opéré dans ce domaine en Allemagne, depuis l'arrivée au pouvoir de la grande coalition, est représentatif d'une évolution au sein de l'Union, qu'aucun des autres États membres ne peut plus ignorer²⁴. Le gouvernement fédéral a ainsi inclus dans son programme une déclaration qui, en raison de son caractère stratégique, dépasse largement le cadre temporel de la présidence allemande et peut avoir une influence considérable sur l'avancée de la politique d'élargissement de l'UE.

Troisièmement, Berlin s'efforce de réorienter la politique de voisinage de l'Union (« PEV-Plus »)²⁵. Au centre des réflexions allemandes se trouve l'idée de renforcer la PEV par un « partenariat de modernisation » avec les États d'Europe de l'Est et du Sud du Caucase. Deux aspects sont particulièrement intéressants : il est question de leur proposer des accords sectoriels régionaux ou bilatéraux, dans des domaines ayant en soi une dimension régionale (énergie, transports, justice et affaires intérieures, environnement, etc.). Au-delà, le vice-président du groupe parlementaire CDU/CSU au Bundestag, Andreas Schockenhoff, demande de renforcer l'approche régionale vis-à-vis des voisins de l'Union par une politique européenne de la mer Noire, sur le modèle de la dimension nordique et du processus de Barcelone²⁶. Même si cette initiative n'a pas été reprise par le gouvernement fédéral dans le programme officiel de la présidence, on peut néanmoins en retenir que Berlin souhaiterait faire évoluer l'approche initiale de la PEV – uniquement bilatérale et rappelant fortement la politique d'élargissement – en faveur d'une politique plus flexible. Cependant, l'orientation exclusive vers l'Est de cette proposition ferait perdre à la PEV son aspect égalitaire, prenant en compte le Sud et l'Est dans un souci d'équilibre entre les intérêts des pays du Sud et du Nord de l'UE.

Un message clair et tout à fait bienvenu se dégage de ces réflexions : en dépit du débat difficile au sujet du traité constitutionnel, une nouvelle orientation devrait être donnée à la PEV. Cette dernière pourrait davantage se différencier de la politique d'élargissement qu'elle ne le fait aujourd'hui. En outre, elle prendrait mieux en compte les intérêts des États voisins dans certains secteurs et disposerait ainsi d'un levier d'action plus

²⁴ Cf. *Präsidentschaftsprogramm, op. cit.* [14], p. 22.

²⁵ Voir à ce sujet « Berlin entwickelt eine neue Nachbarschaftspolitik », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2 juillet 2006. L'article s'appuie sur un document de travail du ministère des Affaires étrangères, également cité.

²⁶ Cf. « Union: Berlin soll EU-Schwarzmeerpolitik forcieren », *Handelsblatt*, 11 octobre 2006.

important par rapport aux processus de transformation dans les États de la PEV. Indirectement, cela permettrait de baisser la pression dans le débat permanent autour de l'élargissement, au moins pour les pays de la PEV.

Néanmoins, plusieurs questions se posent : après un tel renforcement de la PEV à l'Est, que reste-t-il du cadre commun des pays du Sud et de l'Est bénéficiant de cette politique ? Ce regroupement d'États extrêmement hétérogène, déjà difficile à cerner auparavant, serait désormais dépourvu de toute logique. Le partenariat de modernisation à l'Est ressemblerait beaucoup au processus de Barcelone pour le Sud. Aussi enterrerait-il l'idée d'une politique unique destinée à tous les États voisins de l'UE. Il serait intéressant de savoir si les partenaires du Sud de l'UE ont été suffisamment consultés au sujet de cette approche²⁷. Depuis sa création en 2002-2003, la PEV constitue un projet presque idéal pour la coopération franco-allemande et pour ses classiques « compromis par procuration » destinés à rallier le reste de l'Europe. Toutefois, ces dernières années, il n'y a eu aucune démarche commune des deux pays pour la mise en place de la politique de voisinage – quel que soit l'intérêt de cette récente initiative allemande, il est d'ailleurs difficile d'imaginer qu'elle ait été discutée avec celui qui a longtemps été le plus proche partenaire de l'Allemagne dans l'UE. Pour mettre en place l'idée prometteuse de traités sectoriels et multilatéraux, il faut adapter les partenariats de modernisation, qui, dans les réflexions allemandes, sont marqués par une orientation géographique unilatérale. Il serait ainsi concevable de prévoir, aussi bien pour les pays de la PEV de l'Est que du Sud, des mesures réalisables à court terme, au-delà des accords sectoriels (par exemple pour la simplification des procédures de visas).

Derrière ces approches différentes de la PESC/PESD, comme de la politique d'élargissement et de voisinage, se cache le but essentiel : organiser de façon plus cohérente la politique de l'UE vis-à-vis de l'Est et l'adapter aux évolutions politiques depuis l'échec des référendums en France et aux Pays-Bas. Par ailleurs, du moins du point de vue du ministère allemand des Affaires étrangères, la future politique de l'UE vis-à-vis de la Russie devrait être fondée sur de nouvelles bases. À l'aide du concept de « rapprochement par imbrication » (*Annäherung durch Verflechtung*), une zone de libre-échange et un partenariat énergétique devraient être mis en place avec la Russie, tout comme une coopération étroite en matière de recherche ou dans le cadre de la PESD, afin d'aboutir à un « partenariat fondé sur des valeurs communes²⁸ ». Sur toutes ces questions, beaucoup dépendra de la volonté des États voisins de l'Allemagne de coopérer. La tentative maintes fois répétée du gouvernement Merkel pour se positionner en médiateur entre différents groupes d'États au sein de l'Union est une condition importante du succès de la présidence allemande. Cependant, dans le domaine des relations UE-Russie ou même dans celui de la charte énergétique, les attentes ne doivent pas être trop élevées. Un échec n'étant pas exclu, les négociations autour du nouveau traité de partenariat et de coopération pourraient

²⁷ Dans sa communication du 4 décembre 2006, la Commission européenne a repris beaucoup des propositions allemandes ; elle a cependant soigneusement évité de toucher à la balance Est-Ouest de la PEV. Cf. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative au renforcement de la politique européenne de voisinage, COM(2006) 726 final, <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_fr.pdf>.

²⁸ Cf. « Berlin schlägt in der EU-Russlandpolitik "Annäherung durch Verflechtung" vor », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4 septembre 2006.

dépasser le premier semestre 2007. Pendant la présidence allemande, des jalons peuvent être posés, qui permettraient à tous les membres de l'UE, Pologne comprise, de se préparer aux objectifs d'un nouveau traité UE-Russie incluant les règles essentielles de la charte énergétique, sans que toutes les étapes soient déjà clairement définies. Par conséquent, un des critères du succès de la présidence allemande dépendra de la capacité de Berlin à convaincre Varsovie de la nécessité d'une politique plus flexible vis-à-vis de Moscou. L'autoperception du gouvernement Merkel comme médiateur au sein de l'UE sera exposée sur cette question à une sérieuse évaluation²⁹.

Stimuler plutôt que livrer des solutions

Qu'il s'agisse du traité constitutionnel ou de la stratégie de Lisbonne, de la cohésion sociale ou de la gestion des relations extérieures de l'UE, le gouvernement fédéral ne pourra pas, au cours de sa présidence, résoudre les grands problèmes actuels de l'Union européenne³⁰. Cependant, il peut poser des jalons : pour ce qui est du traité constitutionnel, il ne serait pas dramatique de considérer sa version actuelle comme un échec. En même temps, le 30 juin 2007, il faudrait clairement savoir où l'aventure nous mène, car continuer simplement de la sorte ne permet pas de sortir du cercle vicieux de la perte de confiance, de l'incapacité à agir et du manque de résultats. Une modification prudente du texte existant, qui prendrait visiblement en compte les inquiétudes de nombreux citoyens quant aux conséquences négatives de la mondialisation, pourrait être une voie praticable. Cela peut même être tenté avec une France en pleine campagne électorale, à condition que le résultat envisagé soit assez différent du TCE pour éviter l'apparence, dans l'Hexagone, d'un deuxième vote sur le même texte.

Pour les questions économiques, le gouvernement fédéral ne pourra pas non plus résoudre le problème structurel du processus de Lisbonne. Procéder à des réformes majeures des systèmes sociaux, du marché du travail ou des politiques de la recherche reste de la compétence des États. Néanmoins, là où l'Union a des compétences communautaires, il sera important de ne pas hésiter : les décisions prises avec la directive des services doivent maintenant être rapidement mises en œuvre et il en va de même pour le marché de l'énergie. La baisse des prix du gaz et du pétrole se chargera de convaincre les citoyens du sens de l'intégration européenne.

Les relations entre l'UE et ses voisins de l'Est doivent être redéfinies. Il ne s'agira pas de savoir définitivement où s'arrêtent les frontières de l'Union européenne, mais plutôt d'esquisser, avec les

²⁹ Au sujet de la politique polonaise vis-à-vis de la Russie, nous recommandons l'article du conseiller pour l'Allemagne du président polonais Lech Kaczyński : M. A. Cichocki, « Wir kennen diesen Nachbarn nur zu gut », *Süddeutsche Zeitung*, 5 décembre 2006. Voir aussi « "Eine neue nationale Ideologie". Das Deutschlandbild Kaczyńskis », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18 décembre 2006.

³⁰ Afin de favoriser une analyse plus précise des fondements de la politique européenne allemande, certains domaines politiques comme la justice ou les affaires intérieures, la politique du climat et de l'environnement ou la politique commerciale commune, n'ont pas ou peu été évoqués.

partenaires de l'UE, des corrections dans la politique européenne de voisinage, d'encourager les processus de transformation au-delà des frontières de l'UE et d'aider à éviter la formation de faux espoirs d'entrée. Sur cette question, l'Allemagne a besoin aussi bien du soutien de la France que du Royaume-Uni, et surtout de la Pologne. Ce n'est qu'avec tous ses partenaires que l'Allemagne pourra avec succès jouer le rôle de stimulateur pour l'Union européenne.