

Quelle relance européenne ? Objectifs, ambitions et limites de la présidence allemande de l'UE au 1^{er} semestre 2007

Jean-Thomas LESUEUR et Philippa von DÖRNBERG

L'Allemagne d'Angela Merkel s'apprête à prendre, à compter du 1^{er} janvier 2007, la présidence de l'Union européenne (UE). Le moment est doublement difficile : en Allemagne, où son autorité à la tête de la « Grande coalition » est nettement fragilisée ; au sein de l'Union, où plusieurs dossiers demeurent extrêmement sensibles. Après avoir fait le point sur l'état de la question européenne en Allemagne et dresser un rapide bilan de la présidence finlandaise de l'UE qui s'achève, la présente synthèse présente les 5 objectifs majeurs de la présidence allemande (relance constitutionnelle, politique énergétique, élargissement, Turquie, stratégie de Lisbonne) et tente de préciser ce que l'on peut en attendre.

Jean-Thomas LESUEUR, 30 ans, est directeur des Etudes de l'Institut Thomas More. Philippa von DÖRNBERG, 23 ans, correspondante de l'Institut Thomas More à Berlin, est en Master Sciences Politiques et Histoires à l'Université de Postdam (Allemagne).

Egalement disponible en Anglais.

Le délicat sujet de l'avenir de l'UE est aujourd'hui à Bruxelles et dans la plupart des capitales des pays membres, un thème en sourdine. Personne n'ose et, plus encore, personne n'est aujourd'hui en mesure de sortir l'Europe de la crise provoquée par le double « non » du printemps 2005 au Traité Constitutionnel. Les questions essentielles planent dans l'incertitude ! Quel est l'avenir de l'UE ? Est-on capable de (re)définir ses finalités, ses moyens, ses périmètres d'action ? Veut-on une Europe politique structurée et, à terme, forcément fédérale ? Ou bien une union économique à faible teneur politique – ce que les Français appellent « l'Europe à l'anglaise » ? La Turquie y a-t-elle sa place ? Quelles sont ses frontières, ses valeurs, ses identités ?

Alors que ces questions se posent avec acuité, Londres attend la succession de Tony Blair, Paris cède à son penchant nombriliste à l'approche de l'élection présidentielle et Rome s'occupe à observer les attermoissements de sa très hétéroclite coalition gouvernementale... Les regards se tournent donc vers la « Dame de Berlin », la chancelière Angela Merkel. L'Allemagne occupera la présidence tournante de l'UE pendant le premier semestre 2007. Sera-t-elle en mesure de sortir l'UE de l'ornière dans laquelle elle se trouve ?

1. La question européenne dans l'Allemagne d'Angela Merkel

Dans son premier discours important sur l'UE, prononcé devant le Bundestag le 11 mai 2006, Angela Merkel avait posé la question simple et fondamentale : « Pourquoi l'Europe ? »¹. De toute évidence, la force motrice et pacificatrice qu'a eu l'idée européenne après de la deuxième guerre mondiale a perdu selon la Chancelière, de sa puissance et ne suffit plus à répondre aux aspirations de beaucoup d'Européens. C'est une « Europe des résultats » – reprenant la formule de Manuel Barroso, président de la Commission – qu'il faut bâtir pour retrouver leur confiance.

La chancelière appelait à la définition d'une nouvelle « raison d'être » pour l'UE : « L'Europe doit démontrer qu'elle est capable de formuler une politique fondée sur ses propres valeurs dans un monde caractérisé par une plus grande compétition et par la globalisation. C'est à cette exigence qu'il faut faire face ». Elle appelait donc à l'engagement des responsables politiques, leur fixant comme mission de convaincre les citoyens que l'économie

¹ Discours disponible en Allemand sur http://www.bundesregierung.de/nr_1502/Content/DE/Regierungserklaerung/2006/05/2006-05-11-regierungserklaerung-von-bundestkanzlerin-angela-merkel.html [consulté en novembre 2006].

sociale de marché (« une idée européenne ») pouvait s'adapter aux enjeux de la globalisation, et que l'Europe devait redevenir une *success story* en termes d'économie, d'emploi, d'éducation, recherche et d'innovation. Elle acheva son discours en rappelant que l'UE avait « besoin du Traité Constitutionnel » et en promettant que l'Allemagne « traiterai » cette question.

A. L'Europe dans le débat politique allemand

Les réactions en Allemagne ne furent globalement pas très enthousiastes, résumant en cela le scepticisme de la plupart des observateurs quant à la capacité de la chancelière à obtenir une relance de la construction européenne, et notamment l'aboutissement du processus constitutionnel². Scepticisme en quelque sorte confirmé par Angela Merkel elle-même, le 12 octobre 2006, lorsqu'elle déclara à Bruxelles que la présidence allemande se donnait pour objectif de fixer « la cible, le plan et la méthode » du débat constitutionnel avant mars 2007... et pas plus³ !

L'Europe ne fut pas un thème dans la campagne électorale de 2005 qui amena Angela Merkel à la chancellerie, à cause du *specificum* allemand bien connu : le consensus national en faveur de la construction européenne. Les deux grands partis de gouvernement – sociaux-démocrates du SPD et démocrates-chrétiens de la CDU – s'accordent sur l'idée que l'intégration européenne est un objectif indiscutable et permanent de la politique allemande depuis la guerre. A cela s'ajoutait le marasme faisant suite aux « non » français et néerlandais du printemps, qui n'incitait guère aux grandes envolées !

B. La fragile « Grande coalition »

La question de la stabilité et de la pérennité de la « Grande coalition », réunissant PSD et CDU au gouvernement, et donc celle du *leadership* réel d'Angela Merkel en son sein, est au cœur de toutes les interrogations, et notamment de celles relevant de la politique étrangère et européenne. La plupart des commentateurs critique la faiblesse de la chancelière et l'accuse de se cantonner au rôle de modérateur dans le gouvernement⁴.

Certains d'entre eux attendent en outre des conflits profonds après plusieurs élections à venir dans les *Länder*. La montée en puissance d'opposants à la « Grande coalition » au sein du *Bundesrat* (où siègent les représentants des *Länder*) pourra amener à de véritables blocages de la politique fédérale. Les prochaines élections se tiendront à Brême au mois de mai 2007. Personne ne s'attend vraiment à ce que la « Grande coalition » dure toute la législature. Pour autant, une rupture n'est sans doute pas à attendre dès 2007, mais plus sûrement en 2008, où cinq élections successives risqueront de mettre à mal son précaire équilibre.

C. L'Europe, objet de la « continuité » allemande

La politique étrangère est conduite à la fois par la chancelière et par le ministre des Affaires étrangères, le social-démocrate Frank-Walter Steinmeier. Jusqu'à présent, malgré un équilibre précaire entre les deux partis de la « Grande Coalition », la « continuité » demeure le *leitmotiv* en matière de politique étrangère. D'après le contrat de coalition, et comme le rappellent plusieurs discours de la chancelière, tous les acteurs reconnaissent « la responsabilité historique de l'Allemagne qui fonde l'obligation de promotion de l'intégration européenne, et pas seulement pour faire de l'Union européenne un acteur international majeur »⁵, en soulignant la centralité et la complémentarité de l'OTAN et de la politique étrangère, de sécurité et de défense (PESD et PESC) de l'UE.

Le rappel de ces deux piliers de la politique étrangère illustre bien l'orientation actuelle de la puissance publique allemande : Frank-Walter Steinmeier a parlé de « modestie fière » (*selbstbewusste Bescheidenheit*)⁶, formule qui rappelle aux Allemands la « *Kultur der Zurückhaltung* » (culture de la retenue) prônée par le chancelier Kohl en son temps. A cette « doctrine » s'ajoute la politique de rapprochement avec le Royaume-Uni et avec les pays d'Europe centrale et orientale, permettant à l'Allemagne de se poser en médiateur de l'Europe. Ainsi la

² Notamment le quotidien *Die Zeit* du 10/05/2006. Voir <http://www.zeit.de>.

³ Discours disponible en Allemand sur http://www.bundesregierung.de/nn_1264/Content/DE/Artikel/2006/10/2006-10-11-europ_C3_A4ische-verfassung-bis-2009-verabschieden.html [consulté en octobre 2006]. Voir également Euractiv, *Will Chancellor Merkel cure EU paralysis?*, 12 octobre 2006, www.euractiv.com.

⁴ Voir notamment Pierre Bocev, « Après un an aux commandes à Berlin, Angela Merkel n'a pas convaincu les Allemands », *Le Figaro*, 21 novembre 2006.

⁵ Hanns Maull, "Back to the Future? The Foreign Policy of Germany's Grand Coalition", *Foreign Policy in Dialogue*, Vol. 6, No. 18, avril 2006, p. 9, disponible en Anglais sur <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter.php>.

⁶ Dans un entretien intitulé « Selbstbewusste Bescheidenheit », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6 mars 2006.

chancelière a-t-elle tenté d'assouplir l'axe franco-allemand⁷, qui prenait un peu trop de place et qui causa quelques dommages, en particulier dans les relations avec les pays de l'Est.

Le seul changement notable dans la rhétorique européenne usuelle des dirigeants allemands est clairement le ton de prudence dans lequel s'exprime le soutien traditionnel de l'Allemagne en faveur de l'élargissement et de l'approfondissement de l'intégration européenne. En ce sens, l'Allemagne s'est conformée à l'humeur eurosceptique dominante...

D. La politique étrangère, objet de politique intérieure

Traditionnellement, la politique étrangère de l'Allemagne repose sur quatre critères admis par tous, observateurs et citoyens : élévation des enjeux de la politique étrangère au-dessus des querelles partisans et constante volonté des dirigeants politiques de solidariser autour de leur action le peuple allemand, traditionnellement indifférent aux enjeux internationaux ; inscription des orientations allemandes au cœur de celles suivies par les institutions internationales ; inscription des orientations allemandes dans des projets de coopération bilatérale et/ou multilatérale promus par ses alliés et partenaires⁸.

Les sujets internationaux qui préoccupent les Allemands en cette fin d'année 2006 sont : les missions des soldats allemands au Congo et au Liban, le problème iranien, le sur-place européen, la question énergétique et la protection de l'environnement. Or, on vient de le dire, il n'y a pas de politique étrangère allemande forte sans un soutien intérieur clair et dynamique... qui fait nettement défaut à la « Grande Coalition ». Elle est en effet confrontée à des choix intérieurs cruciaux, par nature plus diviseurs que rassembleurs : assurance maladie, pensions, réformes socio-économiques structurelles, chômage, déficits du secteur public.

E. Des Allemands euro-inquiets

Un Eurobaromètre réalisé au printemps 2006 constatait que les Allemands étaient plus mécontents de l'état de la démocratie européenne que la moyenne des 25 membres⁹. Seuls 25% des est-Allemands pensent que leurs voix comptent dans l'UE. De plus, 60% des ouest-Allemands et 34% des est-Allemands sont satisfaits de l'état global la démocratie en Allemagne. L'Europe est associée à des idées plutôt négatives comme le gaspillage financier, la bureaucratie, la délocalisation des emplois, le chômage, la perte des avantages sociaux, l'augmentation de la part de l'Allemagne dans le financement de l'UE, l'augmentation de la criminalité, etc. Sur le sujet précis de la constitution européenne, on constate que tous les pays membres ou candidats ont une nette majorité en faveur d'une constitution. En Allemagne, ce chiffre est de 71% mais, comme dans la plupart des pays, une majorité d'Allemands souhaite une renégociation du Traité.

Angela Merkel, dans son discours du 11 mai 2006, avait appelé les responsables européens à comprendre la crainte de beaucoup de citoyens devant la tendance hyper-régulatrice de Bruxelles. Elle applaudissait donc aux efforts annoncés de nettoyage et de réduction du corpus réglementaire et des directives superflues. Elle faisait même sien l'objectif chiffré d'une réduction générale de 25% du corpus. La réduction de l'euro-bureaucratie est un slogan attractif et efficace, en réponse à la perception répandue d'une UE vue comme un « monstre régulateur » : 48% des Allemands, et 41% des Européens en général, pensent qu'une trop grande part du budget est consommée en coûts de personnel et d'administration.

On peut donc clairement désigner le dilemme que le gouvernement allemand a à résoudre : il doit, d'une part, répondre à la crainte des Allemands sur la perte d'emplois et la baisse du pouvoir d'achat conséquentes d'un élargissement et d'une intégration européennes mal maîtrisées ; et de l'autre, à un désir d'une intégration démocratique, assise sur une constitution, de l'UE... Dilemme résumé dans la formule que la chancelière Merkel employa en mai dernier, réclamant à la fois « moins d'Europe » (moins de bureaucratie et de régulation) et « plus d'Europe » (constitution et fiabilité).

⁷ Sur ce point, voir notamment Markus Kerber, « L'Europe après le "couple franco-allemand". Réflexions sur le rôle futur de l'Allemagne en Europe », *GéoEconomie*, N° 39, Automne 2006, pp. 25-32.

⁸ Hanns Maull, *op. cit.*, p. 10.

⁹ Voir http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb65/eb65_de_exec.pdf.

2. Bilan de la présidence finlandaise (2^{ème} semestre 2006)

Avant d'analyser les tenants et les aboutissants de la future présidence allemande, il n'apparaît pas inutile de jeter un rapide coup d'œil au bilan de la présidence finlandaise qui s'achève le 31 décembre 2006.

Dans son agenda préliminaire, publié en mai 2006, la Finlande affichait les priorités suivantes : avenir de l'UE, élargissement, meilleure régulation, transparence, perspectives financières 2007-2013¹⁰. La présidence voulait en outre se concentrer sur certains défis comme la globalisation, l'amélioration de la compétitivité, le vieillissement de la population, le changement climatique et la sécurité¹¹. L'urgence de la question de l'approvisionnement énergétique était également soulignée. Enfin dans le souci, particulièrement prégnant après les « non » français et néerlandais au Traité constitutionnel, de rapprocher l'UE des citoyens, le Premier ministre finlandais Vanhanen annonçait l'accroissement de la transparence de fonctionnement, pendant sa présidence, avec une première mesure concrète : l'accès par Internet aux sessions du Conseil à tous les citoyens.

Quel bilan ? Une présidence, modeste mais active, largement dominée par les questions extérieures. Nous listons ci-dessous ce qui nous apparaît comme les cinq dossiers marquant de ce second semestre 2006 :

- 1) La guerre au sud-Liban** : les réunions du Conseil concernant le conflit israélo-libanais de l'été 2006, ont été caractérisées, du point de vue européen, par un nouvel étalage de désaccords profonds parmi les ministres des Affaires étrangères et par l'incapacité de formuler une ligne commune pouvant servir de feuille de route au « Monsieur Affaires étrangères » de l'UE, Javier Solana¹².
- 2) L'intégration de la Roumanie et de la Bulgarie** : le processus d'intégration des deux pays candidats s'est achevé positivement, mais sans enthousiasme dans le climat d'incertitude actuel, après l'avis favorable de la Commission rendu le 26 septembre dernier. Le 1^{er} janvier 2007, l'UE comptera deux nouveaux membres.
- 3) La politique d'élargissement** : le débat sur l'intégration de la Roumanie et de la Bulgarie a donné lieu à de nombreuses interrogations sur la stratégie d'élargissement de l'UE. La Commission a approuvé le 8 novembre un document stratégique sur le sujet¹³. De nombreuses voix se sont élevées pour demander une pause dans le processus. La Croatie, qui pouvait espérer une intégration pour 2009, se trouve prise au piège du marasme qui accompagne l'intégration de la Roumanie et de la Bulgarie et les difficiles négociations avec la Turquie.
- 4) Les négociations avec la Turquie** : les négociations avec la Turquie, engagée depuis le deuxième semestre 2005, ont empoisonné la présidence finlandaise – et empoisonneront sans doute les suivantes... Le point de rupture principal se trouve autour de la question de la reconnaissance par la Turquie de la République chypriote, membre de plein droit de l'UE.
- 5) Les négociations avec la Russie** : la présidence finlandaise s'était fixé pour objectif d'arriver à la signature d'un nouvel accord PCA (Partnership and Cooperation Agreement) avec la Russie. Cette ambition avait une coloration particulière pour un pays dans l'histoire et la géographie duquel la Russie joue un grand rôle¹⁴. Le dossier énergétique est également prioritaire. Lors du sommet d'Helsinki du 24 novembre, l'UE a donné le spectacle de la désunion et de la cacophonie, face à une Russie qui joue à plein sa politique de puissance retrouvée – essentiellement assise sur sa capacité énergétique¹⁵.

Occupée à gérer ces importants dossiers, la présidence finlandaise n'a fait qu'effleurer la question de la renégociation d'un traité constitutionnel. Comment la présidence allemande s'en saisira-t-elle ?

¹⁰ Voir http://www.eu2006.fi/the_presidency/en_GB/presidency_agenda/.

¹¹ Voir http://www.webershandwick-eu.com/pdfs/guide_presidency_fi.pdf [consulté en novembre 2006].

¹² Voir notamment « Holpriger Start », *The Financial Times Deutschland*, 14 août 2006.

¹³ Voir http://ec.europa.eu/enlargement/key_documents/reports_nov_2006_en.htm.

¹⁴ Voir notamment « La Finlande vante sa relation avec la Russie », *Le Figaro*, 1^{er} juillet 2006.

¹⁵ Voir Jean-Sylvestre Mongrenier, *Les enjeux du sommet UE/Russie d'Helsinki : Bruxelles et Moscou entre partenariat énergétique et « geoeconomic struggle »*, Working Paper de l'Institut Thomas More, N° 5, novembre 2006, 6 pages, disponible en Anglais et en Français sur <http://www.institut-thomas-more.org/showNews/117>.

3. Les objectifs de la présidence allemande

C'est la troisième fois depuis le traité de Maastricht (après 1994 et 1999) que l'Allemagne s'apprête à assurer la présidence du Conseil. Le Portugal lui succèdera, et la Slovaquie et la France présideront en 2008. Rappelons les trois missions du pays qui préside le Conseil : évidemment diriger le travail du Conseil ; entretenir les relations avec les autres institutions de l'UE ; et représenter l'UE à l'international.

En terme d'organisation, la Direction générale des Affaires européennes du Ministère des Affaires étrangères allemand a mis en place, dès 2005, une cellule spéciale chargée de coordonner, au sein du Ministère, toutes les questions relatives à la préparation du contenu et à la réalisation des objectifs de la présidence allemande¹⁶. Du côté des résultats à attendre, il n'est pas inutile, avant de passer en revue les principaux dossiers de la présidence, de rappeler que, selon l'expérience accumulée et analysée par Christoph Demmke, chargé de cours à l'European Institute of Public Administration (EIPA) de Maastricht, environ 90% du temps disponible d'une présidence sont dédiés à la gestion des questions et des tâches courantes... et donc 10% seulement dédiés à la prospective, à l'échange de vues, à l'élaboration et à la discussion de concepts nouveaux¹⁷.

Nous en venons maintenant au cœur de notre sujet. Dans un document intitulé *Die deutsche UE-Ratspräsidentschaft*, et daté de novembre 2006, les huit priorités de la présidence allemande sont présentées : relance constitutionnelle, économie et commerce, politique énergétique, agenda de Lisbonne, l'Europe sociale, environnement, sécurité intérieure, politique extérieure et élargissement¹⁸. D'autant que l'Allemagne puisse prendre des initiatives fortes sur l'ensemble de ces dossiers, nous traitons ci-dessous des cinq dossiers sur lesquels on attend le plus d'elle.

A. La relance constitutionnelle

La tâche la plus ardue pour la présidence allemande est clairement la question constitutionnelle... C'est aussi celle sur laquelle elle fait figure de chevalier blanc et elle est peut-être la plus attendue. Or, on ne peut pas dire que la situation, au moment où l'Allemagne s'en saisit, soit très claire. Alors que les ministres européens s'étaient exprimés le 28 mai 2006, à Vienne, de manière optimiste sur la fin approchante de la « phase du silence », le Conseil du 16 juin suivant prorogea la « phase de réflexion »... Dans quelle mesure le silence couvre-t-il la réflexion ? Nous confessons notre scepticisme. Il n'y a même pas en réalité d'interprétation consensuelle de la crise passée. Tous les acteurs répètent la nécessité d'une relance, et s'en tiennent à des propositions plutôt vagues.

1. Traité Plus, Nice Plus, Traité Moins

Les positions dans le « débat constitutionnel » sont à peu près connues. Les différents acteurs se rangent en trois groupes :

- Le premier groupe, dans lequel se range plutôt l'Allemagne et constitué autour des Etats ayant déjà ratifié le Traité, favorise la **poursuite du processus de ratification** et le maintien du texte du Traité. Ils sont prêts tout au plus à accepter des modifications du Traité par déclarations et protocoles pour faciliter la ratification dans les autres pays. A leurs yeux, la France et les Pays Bas devront, à leur convenance, soumettre à nouveau le texte à ratification (scénario « Traité Plus »).
- Le deuxième groupe, constitué autour des représentants français, néerlandais, tchèques et polonais, suggère d'**enterrer le Traité** et de rediscuter un nouveau traité sur la base du Traité de Nice (scénario « Nice plus »).
- Le troisième groupe adopte une position médiane, favorable à la négociation d'un « **mini-traité** ». Ils souhaitent avant tout sauver les parties I et II du Traité pour assurer l'implémentation des réformes institutionnelles et procédurales. Cette option nécessite en tout état de cause une renégociation, même mineure, du Traité (scénario « Traité Moins »).

Le gouvernement fédéral, et au premier rang la chancelière Merkel, sont parfaitement avertis de la difficulté de la tâche. Une récente déclaration du cabinet fédéral sur la présidence allemande du Conseil de l'UE se contentait d'indiquer que « le gouvernement fédéral ferait tout son possible pour s'acquitter de la mission assignée par le

¹⁶ Ministère pour des Affaires Etrangères, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/AAmt/AA/Europaabteilung.html>.

¹⁷ Christoph Demmke, *La présidence allemande*, European Institute of Public Administration, EIPASCOPE, 1994-3, p. 1-12.

¹⁸ Disponible sur http://www.dimap-communications.de/dicomm-dossier-01_EU-Prasidentschaft.pdf [disponible uniquement en Allemand au moment de notre consultation, le 30 novembre 2006].

Conseil européen de juin 2006 et trouver un moyen de poursuivre avec succès le processus constitutionnel »¹⁹... Prudente ambition !

On voit donc qu'on avance à tous petits pas. Aucun pays, y compris parmi les grands, ne se risque à se découvrir ou à trop avancer de solutions qui risqueraient de disconvenir à un ou plusieurs autres. Pour parler de manière triviale : il n'y a que des coups à prendre ! A cela s'ajoute le fait que la France et le Royaume-Uni, deux pays de poids, ne sont guère en situation de prendre le moindre *leadership*.

2. France et Royaume-Uni : entre immobilisme et recul

En France, Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur et président de l'UMP, actuel parti majoritaire en France, et candidat déclaré à l'élection présidentielle, s'est clairement prononcé à plusieurs reprises en faveur d'un « mini-traité », essentiellement fondé sur la première partie (l'organisation procédurale et institutionnelle) du Traité existant²⁰. Il suggère que ce traité *a minima* soit ratifié par voie parlementaire, sans préciser quel sort il réserverait à la deuxième partie (Charte des Droits Fondamentaux) et à la troisième partie. Parmi les responsables européens, seul Romano Prodi a approuvé cette démarche.

De son côté, le président Jacques Chirac, affaibli par l'échec du référendum de mai 2005, ne paraît guère enclin à prendre quelque initiative que ce soit, se bornant à défendre ostensiblement à Bruxelles les intérêts jugés nationaux (en réalité, souvent des intérêts catégoriels...) et l'influence de la France dans les institutions européennes. Aux yeux de nombreux observateurs, la France de l'après-2005 se révèle un partenaire européen affaibli et fort peu maniable. Certains observent le net affaiblissement du tandem franco-allemand²¹.

Quant à Ségolène Royal, candidate du Parti socialiste à l'élection présidentielle, hostile au « mini-traité » de Nicolas Sarkozy, estimant que cette idée « ne passerait pas auprès de nos concitoyens », elle propose de donner du temps au débat et que « la présidence française [au second semestre 2008] lance une convention chargée de rédiger le texte de la réforme institutionnelle ». Pour le reste, on attend qu'elle donne du contenu à son thème de « l'Europe par la preuve »²². En tout état de cause, compte tenu du traumatisme de l'échec de mai 2005 et de la faible popularité de la construction européenne dans la population française, on peut parier sur la grande absence du thème européen de la campagne électorale française. Rendez-vous à l'été 2007 !

A Londres, les parlementaires du Comité pour les Affaires étrangères de la Chambre des Communes ont publié un rapport en juillet 2006, intitulé *Developments in the European Union*, dans lequel ils commentent les évolutions récentes dans l'UE²³. Ils affirment sans ambages que « si le Traité n'est pas mort, il est comateux et maintenu en vie artificielle »... Ils souhaitent que « le gouvernement encourage ses partenaires européens à accepter cette réalité et à abandonner explicitement le Traité, dans l'intérêt d'avancer sur quelques sujets concrets et importants qu'il faut sauver de la paralysie créée par son rejet ». Le Royaume-Uni est un pays traditionnellement eurosceptique et, après les échecs français et néerlandais, a prudemment reporté *sine die* la tenue de son propre référendum. L'après-Tony Blair n'est pas encore clair et l'on doute que Gordon Brown, son successeur désigné, ne devienne un euro-enthousiaste en entrant au 10, Downing Street.

3. Perspectives

Que peut faire dans ce contexte la présidence allemande ? Seuls sont connus aujourd'hui deux éléments de calendrier : le 25 mars 2007, à l'occasion de la célébration du 50^{ème} anniversaire du Traité de Rome, une déclaration, intitulée « Déclaration de Berlin », indiquera « des orientations sur les valeurs et les tâches de l'Union européenne »²⁴ ; au sommet de juin 2007, clôturant sa présidence, l'Allemagne entend faire des propositions concrètes sur l'avenir du Traité constitutionnel, propositions à exploiter dans le cadre d'une campagne référendaire que d'aucun voudrait jumeler avec les élections au Parlement européen de juin 2009.

Quelles pourraient être ces propositions concrètes ? Il se murmure que l'idée allemande, en ligne avec celle de Nicolas Sarkozy en France, serait l'adoption d'un « mini-traité », supprimant les parties 2 et 3 et se concentrant

¹⁹ Cabinet fédéral sur la présidence allemande du Conseil de l'UE, « L'Europe aboutira grâce à la contribution de tous », 8 novembre 2006. Disponible en Français sur le site de l'Ambassade d'Allemagne en France : <http://www.amb-allemande.fr/cidal/Content.aspx?rubcode=EUR&rbaid=5065>.

²⁰ Voir notamment son discours prononcé devant les « Friends of Europe », 8 septembre 2006, à Bruxelles. Disponible en Français sur <http://www.friendsofeurope.org>.

²¹ Voir notamment « Merkel und Zapatero gemeinsam für eine EU-Verfassung », *AP-Meldung*, 20 avril 2006 et « Spanien will Deutschland helfen, die EU-Verfassung zu retten », *Die Zeit*, 23 avril 2006.

²² Voir notamment, *Ségolène Royal révèle sa vision de l'Europe*, Euractiv, 12 octobre 2006, www.euractiv.com.

²³ Voir <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmcaff/768/768.pdf> [consulté en novembre 2006].

²⁴ Cabinet fédéral sur la présidence allemande du Conseil de l'UE, « L'Europe aboutira grâce à la contribution de tous », 8 novembre 2006. Disponible en Français sur le site de l'Ambassade d'Allemagne en France : <http://www.amb-allemande.fr/cidal/Content.aspx?rubcode=EUR&rbaid=5065>.

sur les mesures institutionnelles permettant le meilleur fonctionnement de l'UE à 27²⁵. Cette option ne serait pas soumise à référendum (sauf en Irlande où ce serait constitutionnellement obligatoire), et permettrait ainsi de ne pas rouvrir un débat aussi large – et risqué – que celui qui a si mal abouti en 2005 et de temporiser le temps que le ciel européen se découvre un peu...

B. La politique énergétique

Au chapitre énergétique, le document stratégique intitulé *Die deutsche UE-Ratspräsidentschaft*, cité plus haut, traite de deux sujets prioritaires : celui de la sécurité des approvisionnements et celui des énergies renouvelables et donc de la recherche/innovation.

Sous l'effet conjugué de l'importance de ses besoins, de sa situation géographique et de son refus répété à se réengager dans la voie nucléaire, l'Allemagne est particulièrement dépendante des approvisionnements en hydrocarbures russes. La nomination en mars 2006 de Gerhard Schröder à la tête du Conseil de surveillance de la North-European Gas Pipeline Company, société maître d'œuvre du gazoduc germano-russe traversant la Baltique (et passant « par-dessus la tête » des pays baltes et de la Pologne...), témoigne de cette préoccupation. De même, la réaffirmation constante ces dernières semaines par la chancelière de la nécessité pour l'UE du renforcement du « partenariat stratégique » avec la Russie²⁶. Il y a donc, pour l'Allemagne, un réel tropisme russe, fondé sur une dépendance tout aussi réelle...

Au chapitre des énergies renouvelables, le document stratégique allemand ne dépasse pas le stade de la déclaration de principes : rappel de l'urgence à préparer « l'après-hydrocarbures », rappel de la nécessité de la lutte contre le réchauffement climatique, importance stratégique de la recherche/innovation, et stimulation de celle-ci en termes de croissance et d'emplois...

De quoi d'autre que de grandes déclarations la présidence allemande nourrira-t-elle l'ambitieux « Plan d'actions énergétiques » qu'elle promet pour le début de l'année 2007 ? On peine à le voir. Le spectacle que les Européens ont donné au récent sommet d'Helsinki ne laisse guère présager de leur capacité à définir et à atteindre des objectifs communs²⁷. La logique du chacun pour soit, sur un dossier aussi sensible que celui de l'énergie, risque bien de l'emporter – au moins à moyen terme.

C. L'élargissement

Dans ses différents discours, Angela Merkel a plusieurs fois affirmé la nécessité de frontières nettes et indiscutables pour l'UE... sans pour autant dire clairement qui avait et qui n'avait pas, à ses yeux, vocation à en devenir membre.

En indiquant que les négociations d'accession ne sont pas une « rue à sens unique »²⁸, elle envoyait un message clair, en forme de mise en garde, à la Turquie sans aucun doute, mais à la Croatie également. Les pays des Balkans sont également concernés : la Macédoine est officiellement candidate, et l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et le Monténégro ont le statut de « candidats potentiels ». La question de l'adhésion de pays comme l'Ukraine, la Géorgie ou la Moldavie est plus lointaine, mais leurs aspirations à l'adhésion, contingentes de leurs évolutions politiques respectives et des réactions de la susceptibilité russe, ne peuvent être ignorées.

Ce programme, impressionnant et objectivement confus, exige, comme l'a réclamé la chancelière, l'amélioration et une bien meilleure définition de la Politique Européenne de Voisinage (PEV). En rappelant qu'une « coopération politique renforcée ne signifie pas nécessairement l'adhésion complète »²⁹, elle a fait un premier pas vers la clarification, sans pour autant jusqu'à ce jour préciser sa vision d'une telle coopération.

²⁵ Voir notamment « Constitution européenne : le plan franco-allemand », *La Revue parlementaire*, décembre 2006, p. 23.

²⁶ Voir notamment « Paris et Berlin plaident la cause de Poutine auprès de Varsovie », *Le Figaro*, 5 décembre 2006.

²⁷ Voir Hildegard von LIECHTENSTEIN, *Politiques énergétiques européennes: 10 questions, 10 réponses pour l'avenir*, Note de l'Institut Thomas More, N° 7, mars 2006, 20 pages, disponible en Anglais et en Français sur <http://www.institut-thomas-more.org/showNews/85>.

²⁸ Voir notamment http://www.bundesregierung.de/nn_1502/Content/DE/Regierungserklaerung/2006/05/2006-05-11-regierungserklaerung-von-bundestkanzlerin-angela-merkel.html [consulté en août 2006].

²⁹ *Ibidem*.

D. La question turque

Il est certain qu'au point où nous en sommes à l'heure où ces pages sont écrites, l'autre dossier compliqué et sensible est celui de l'adhésion de la Turquie.

Du temps du chancelier Schröder, l'Allemagne fut l'un des plus fervents soutiens de l'adhésion turque. L'opinion contraire d'Angela Merkel est bien connue : « l'invitation à la Turquie de devenir candidat (...) fut une erreur ». L'Allemagne demeure néanmoins, des pays de l'UE, le principal partenaire économique et commercial de la Turquie : « le volume des échanges bilatéraux, d'une valeur annuelle de 14 milliards d'euros, a plus que doublé au cours des dix dernières années. Près de 14% des exportations turques sont absorbées par le marché allemand, tandis que 17% des exportations allemandes prennent la direction de la Turquie. Près de 1100 entreprises allemandes sont aujourd'hui établies en Turquie, et plus de 3 millions de touristes allemands visitent la Turquie chaque année. Sur les 2,5 millions de Turcs vivant en Allemagne, 600 000 ont déjà obtenu la citoyenneté allemande »³⁰.

Pour autant le gouvernement d'Angela Merkel adopte le principe du *pacta sunt servanda* : les négociations sont lancées et, pour chaotiques qu'elles soient, le gouvernement ne peut – ni ne veut sûrement – défaire ce qui a été fait³¹. La Commission a, le 29 novembre 2006, recommandé au Conseil la suspension partielle des négociations avec la Turquie, suspension approuvée par le Conseil européen du 15 décembre³². Jusqu'où les Européens peuvent-ils souffler le chaud et le froid ? Peuvent-ils se permettre une nouvelle crise ouverte qui, certes, satisferait la majorité des opinions publiques européennes, mais bousculerait l'échiquier européen dont la Russie, les Etats-Unis et l'OTAN sont également parties prenantes ? Nous ne le croyons pas : la « culture du consensus », qui irrigue tant la pensée et la prise de décision à Bruxelles, s'oppose à l'éventualité d'une rupture brutale avec la Turquie.

Nous vivons, et vraisemblablement vivrons encore pendant longtemps, l'alternance de périodes de crispations et de détentes, de coups de bluff, de surenchères et de concessions mutuelles : sur ce sujet-là comme sur celui de la relance constitutionnelle, l'Allemagne prend la présidence de l'UE à un moment de très grand flou...

E. La stratégie de Lisbonne

Le gouvernement fédéral plaça dès juin 2006 la réalisation de la stratégie de Lisbonne parmi ses objectifs prioritaires. La chancelière désigna Michael Glos, le ministre de l'Industrie et du Commerce, comme coordinateur pour la stratégie de Lisbonne. Malgré l'optimisme affiché de la Commission³³, on sait, point n'est besoin d'y revenir, le retard pris sur le calendrier et les objectifs initiaux tels qu'ils furent fixés en 2000. Il ne s'agit désormais que de sauver ce qui est sauvable et de réaliser ce qui est réalisable... réalistement ! Le gouvernement a donc fixé trois objectifs :

- **Simplification bureaucratique et réglementaire** : le ministre Glos a fait de la simplification bureaucratique et réglementaire son cheval de bataille. Il a également annoncé qu'il travaillerait à une meilleure et plus claire distinction des compétences entre l'UE et les pays membres.
- **Stabilité budgétaire** : en réaffirmant le lien entre respect du Pacte de stabilité, retour à la croissance et relance de la stratégie de Lisbonne, le ministre Glos a dessiné les contours d'un très ambitieux cercle vertueux... Appliquant ce précepte prioritairement à son pays, il entend que l'Allemagne soit de nouveau le moteur de la croissance et des réformes dans l'UE et souhaite faire de l'agenda de Lisbonne « l'outil d'une politique économique, financière et sociale cohérente »³⁴.
- **Promotion de la recherche et de l'innovation** : des fonds additionnels votés de 6 milliards d'euros seront investis dans la recherche et les innovations. Ils formeront un soutien non négligeable aux objectifs de la stratégie de Lisbonne et, notamment, mettront les Etats membres sur la voie de l'objectif des 3% de PIB consacrés à des investissements en R&D.

Il va sans dire que la réalisation de la stratégie de Lisbonne ne peut être atteinte par une seule présidence. Sur ce type de dossier, l'initiative prise par l'Allemagne de travailler en étroite collaboration avec les deux pays qui lui

³⁰ Voir <http://www.euractiv.com/en/eu-turkey-relations/article-129678> [consulté en novembre 2006].

³¹ Ton Nijhuis, "The European Policy of the Grand Coalition", *Foreign Policy in Dialogue*, Vol. 6, No. 18, avril 2006, disponible en Anglais sur <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter.php>.

³² Voir les conclusions du Conseil : http://www.eu2006.fi/news_and_documents/conclusions/vko50/fr_FR/1166190412454/#fr.

³³ Voir notamment *Is Lisbon strategy finally on track?*, Euractiv, 24 novembre 2006, <http://www.euractiv.com/en/innovation/lisbon-strategy-finally-track/article-159120>.

³⁴ Voir notamment <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2006/06/2006-06-14-lissabon-strategie-ein-schwerpunkt-der-deutschen-eu-praesidentschaft-2007.layoutVariant=Druckansicht.html> [consulté en août 2006].

succéderont à la présidence de l'UE, le Portugal et la Slovénie, pour définir des objectifs sur 18 mois, va dans la bonne direction³⁵.

Conclusion

On voit, à l'issue de ce bref tour d'horizon, que le chemin de la réussite est étroit pour la présidence allemande. Les dossiers qu'elle aura à traiter sont particulièrement sensibles et délicats : n'y revenons pas. Ce qu'on observe, ce qu'il faut avoir le courage d'observer, c'est clairement l'incapacité pour l'UE et ses membres de concevoir un nouveau plan d'ensemble de la construction européenne. Le problème est plus profond qu'une simple divergence – si l'on ose dire... – sur la manière dont on traite l'impasse constitutionnelle ou la crise sous-jacente du projet européen d'intégration. Il existe un véritable déficit de projet et de *leadership*, qui s'observe dans la difficulté d'identifier et de rassembler autour d'objectifs clairement énoncés. La panne européenne, si souvent soulignée, n'est pas une panne mécanique, mais une panne d'intentions.

La Chancelière Angela Merkel est-elle capable de répondre à la question, la seule qui vaille, celle de la « raison d'être » de l'UE, qu'elle posait dès mai 2006 : « Pourquoi l'Europe ? ». Cela paraît difficile dans une Allemagne, certes traditionnellement euro-enthousiaste, mais où l'inquiétude augmente au rythme où le soutien au gouvernement diminue.

³⁵ Voir Cabinet fédéral sur la présidence allemande du Conseil de l'UE, « L'Europe aboutira grâce à la contribution de tous », 8 novembre 2006. Disponible en Français sur le site de l'Ambassade d'Allemagne en France : <http://www.amb-allemande.fr/cidal/Content.aspx?rubcode=EUR&rbaid=5065>.

Programme d'étude IDENTITÉS EUROPÉENNES

Série POLITIQUES

Retrouvez toute l'actualité de l'Institut Thomas More sur www.institut-thomas-more.org

Décryptage des singularités françaises : économie, société, Europe

Rencontre du Comité France, 5 décembre 2006, Bruxelles. Intervenants : Peter GUMBEL et Markus KERBER.

Populisme, démagogie et démocratie : l'exploitation des appréhensions, des passions et des frustrations

Rencontre du Comité Belgique, 28 novembre 2006, Bruxelles. Intervenants : Chantal DELSOL et Alain ERALY.

Singularités françaises : la France, son Etat, son identité et l'Europe

Article de Jean-Thomas LESUEUR (« GéoÉconomie », N° 39, Fr/Eng, disponible sur le site Internet de l'ITM).

Hongrie, 1956-2006 : le communisme à double détente

Article de Máté BOTOS (25 octobre 2006, disponible sur le site Internet de l'ITM).

Finances publiques et statistiques en Europe : des chiffres insincères pour une politique incertaine

Par Philippe SAUNIER (Note 10, octobre 2006, Fr/Eng).

Le Parlement européen : déficit d'image, déficit démocratique. Le PE a-t-il la communication qu'il mérite ?

Par Nicolas LE FLOCH de CAMBOURG et Benjamin MÉRABTI (Working Paper 3, juin 2006, Fr/Eng).

Italie: la réforme de la Constitution et le Fédéralisme

Rencontre du Comité Italie, 15 juin 2006, Rome. Intervenants : Angelo Maria PETRONI.

Intégration de la Roumanie à l'UE : « Rien n'est encore joué pour la Roumanie »

Par Miruna LEAHU (Working Paper 2, mai 2006, Fr/Eng).

L'Europe, c'est aussi la justice... 4 pistes pour la réforme

Par Claude GIRARD (Note 8, avril 2006, Fr).

Politiques énergétiques européennes: 10 questions, 10 réponses pour l'avenir

Par Hiledegard von LIECHTENSTEIN (Note 7, mars 2006, Fr/Eng).

Vous avez dit conservateur ?

Entretien de Jean-Thomas LESUEUR (« Politique Magazine », mars 2006).

La lente marche du "lobbying d'idées" en France

Article de Jean-Thomas LESUEUR (« La Revue parlementaire », décembre 2005).

One steps forwards...

Article de Jean-Thomas LESUEUR (« PublicAffairs News », octobre 2005).

Quelle politique environnementale pour demain ? Les leçons de l'histoire, les pistes de l'avenir

Rencontre du Comité France, 28 juin 2005, Paris. Intervenants : Emmanuel LE ROY LADURIE, Guillaume SAINTENY.

L'Europe en ballottage – Quelle réponse au Traité constitutionnel européen ?

Rencontre du Comité France, 10 mai 2005, Paris. Intervenants : Marie-France GARAUD et Hervé MARITON.

Chronique des engagements buissonniers : les hommes, la France, la politique

Rencontre du Comité France, 7 décembre 2004, Paris. Intervenants : Denis TILLINAC.

Constitution européenne : l'Europe y trouve-t-elle son compte ?

Par Laurent LEMASSON (Tribune 3, décembre 2004, Fr).

Ce qui ce joue à Kiev

Article collectif (« Le Figaro », 29 novembre 2004). Signataires : Galina ACKERMAN, Mihnea BERINDEI, Alain BESANÇON, Béla BORSI KALMAN, Pascal BRUCKNER, Stéphane COURTOIS, Brice COUTURIER, Chantal DELSOL, Alain FINKIELKRAUT, André GLUCKSMANN, Romain GOUPIL, Anat KALMAN, Stephen LAUNAY, Janos MARTONYI, Jean-François MATTEI, Corentin de SALLE, Françoise THOM, Sabine RENAULT-SABLONNIÈRE, Pierre RIGOULOT, Pedro SCHWARTZ, Ilios YANNAKAKIS.

DERNIÈRES PUBLICATIONS

disponibles sur notre site Internet ou sur demande à publications@institut-thomas-more.org

Les enjeux du sommet UE/Russie d'Helsinki : Bruxelles et Moscou entre partenariat énergétique et « geoeconomic struggle »

Jean-Sylvestre MONGRENIER

Working Paper 5 – Eng & Fr – Novembre 2006

Programme d'études **L'Europe face au monde** Série **Relations internationales, Géopolitique**

Singularités françaises : la France, son Etat, son identité et l'Europe

Jean-Thomas LESUEUR

Article –Fr – Novembre 2006

Programme d'études **Identités européennes** Série **Politiques**

Les propos et opinions exprimés dans ce document n'engagent pas la responsabilité de l'Institut Thomas More. Ce document est la propriété de l'Institut Thomas More. Sa reproduction, partielle ou totale, est autorisée à deux conditions : obtenir l'accord FORMEL (par mail ou courrier) de l'Institut Thomas More et des auteurs, et faire apparaître LISIBLEMENT sa provenance. Pour toute information, suggestion ou tout envoi de textes, vous pouvez adresser un message à info@institut-thomas-more.org ou téléphoner au + 33 (0)1 49 49 03 30.

Institut Thomas More ASBL © Décembre 2006