

CIFE Note de Recherche n°56

Hartmut Marhold*, 26 mai 2017

Après l'élection de Macron: la responsabilité de l'Allemagne pour l'Europe

Le défi franco-européen et la responsabilité allemande

Le risque est grand : si le nouveau Président de la France échoue, la démocratie, en France et ailleurs, sera mise en cause ; l'émergence de régimes autoritaires devient probable. Sans démocratie, la liberté, jusqu'à présent une, sinon la valeur fondamentale de nos sociétés, sera rétrécie ; sans liberté, la dignité humaine – valeur aussi essentielle – n'existe plus. Si Macron échoue, l'Europe retombera dans les nationalismes, générateurs de conflits entre les Européens ; l'Europe se marginalisera elle-même à l'échelle mondiale. Si la France ne sort pas vainqueur de ses efforts pour se rétablir, la démocratie et l'Europe seront les victimes. L'analyse peut paraître dramatique – la situation historique l'est. C'est dans l'intérêt de la démocratie, de la liberté, de la dignité humaine qu'il faut tout faire pour que la France, pour que son nouveau Président aient du succès ; c'est dans l'intérêt de la paix en Europe et de son autodétermination face à la mondialisation qu'il faut réduire les nationalismes à l'insignifiance.

C'est à l'Allemagne qu'il revient un rôle essentiel dans cette situation. C'est elle, pas seule mais elle avant tout, qui doit assumer sa responsabilité pour que la France tourne définitivement le dos aux sirènes qui chantent une fausse chanson d'un passé qui n'a jamais existé et qui promet un avenir marqué par l'isolement, la médiocrité, la méfiance et le déclin. Cette responsabilité de l'Allemagne est de nature à susciter des réflexions qui vont au-delà des actions immédiates et touchent aux fondements de la construction européenne. Ce qui suit est essentiellement destiné à décloisonner des dimensions d'actions qui trop souvent sont négligées ou ignorées au profit d'intérêts à court terme. Cette note de recherche est, plus que d'autres, imprégnée par la responsabilité qui revient non seulement aux hommes et femmes politiques, mais aussi aux milieux académiques et scientifiques d'orienter les esprits par leurs réflexions.

Réactions en trois temps

Ceci étant dit, il y a trois temps pour réagir, du côté allemand, au défi de la France. Le premier est immédiat et arrive déjà bientôt à expiration – c'est la campagne électorale pour les élections législatives : si le nouveau Président n'a pas de majorité au Parlement, son attitude positive, son orientation vers l'avenir seront compromis, ses actions ralenties ou sabotées. Il faut donc que l'Allemagne (et l'Europe) donne des signes qui font apparaître que Macron sera soutenu au niveau européen, qu'il pourra compter sur la solidarité allemande et européenne, qui encouragent par conséquent des électeurs français de croire au succès du nouveau Président.

Ces signes de bienveillance, de solidarité et de soutien sont faibles, actuellement – en raison des défis du deuxième temps qui s'étend jusqu'aux élections législatives en Allemagne, fin septembre. Pour l'instant, les partis politiques, et notamment les chrétiens-démocrates et les sociaux-démocrates, se divisent en fonction de leurs positions de partis – la CDU se montre réservé par rapport aux propositions françaises de s'orienter vers une relance de la croissance, au lieu d'insister sur la réduction de la dette, tandis que le SPD plaide pour un rapprochement vers une politique de solidarité. Mais ces réactions ne sont pas à la hauteur du défi, qui va bien au-delà des intérêts des partis, puisque que ce n'est pas tel ou tel parti qui gagnera ou perdra, cette fois-ci, c'est la démocratie et l'Europe en tant que telles qui sont l'enjeu. Les manœuvres inspirées par la partitocratie sont juste de nature à miner la démocratie en tant que telle.

Enfin, on pourra espérer que les choses se clarifient après les élections en Allemagne, fin septembre. C'est au plus tard à partir de ce moment que la France et l'Allemagne doivent entreprendre un effort de grande envergure pour sauver la démocratie et l'Europe. Dans cette perspective, il sera dangereux de miser sur des méthodes et structures qui ont prouvé leur désuétude.

Quatre impasses

La première impasse est la conception d'une quelconque 'hégémonie allemande'. Quelle que soit la version d'une telle constellation – et il y en a beaucoup qui ont consacré des réflexions à ce sujet –, elle est condamnée d'avance : l'Europe n'est pas un continent qui accepte un hégémon, qu'il soit allemand, français ou autre. Il faut se rendre enfin et définitivement à l'évidence que l'hégémonie est un concept que l'Europe refuse, en premier lieu en raison de son passé : depuis la naissance de l'Etat moderne, des tentatives d'hégémonie ont plongé l'Europe dans des désastres ; et aucune nation européenne n'est suffisamment puissante pour ériger son hégémonie sans que les autres, ensemble, soient plus fortes et déconstruisent cette forme de domination. La construction européenne est la conséquence même de cette leçon d'histoire sans ambiguïté, et l'alternative à l'hégémonie.

Mieux, mais toujours pas à la hauteur du défi, est le bilatéralisme franco-allemand – une hégémonie bicéphale, si on veut. Mais la prémisse d'un tandem franco-allemand sous les auspices du bilatéralisme est toujours doublement fautive ; d'une part, parce qu'un tel « couple » pêche toujours par une forme d'hégémonie que les autres ont du mal à accepter ; qui plus est, la prémisse que tout peut être réglé au niveau de l'Etat nation, bien que binôme, est compromise, et le « couple » ou « tandem » franco-allemand ne transcende pas cette contradiction entre des défis transnationaux et des solutions bi-nationales.

C'est même vrai d'un multilatéralisme européen, qui serait peut-être à même de laisser derrière lui le problème de l'hégémonie, mais qui ne franchit pas le seuil qualitatif entre l'action étatique et la création d'un système politique adapté au niveau des problèmes de notre temps, qui se situent définitivement à un niveau transnational. Le Conseil européen, devenu l'institution prépondérante de l'Union européenne, notamment après la crise de 2008, est l'expression de cette ambiguïté de la volonté de trouver des solutions européennes sans tirer les conséquences structurelles, i.e. sans créer un système politique au niveau adapté. C'est au sein du Conseil européen que le multilatéralisme institutionnalisé bute.

La quatrième impasse est la conséquence de la troisième : attendre le salut de la bonne volonté des Etats membres de permettre à l'Union européenne

de devenir plus performante. C'est la voie empruntée par le « processus de Bratislava » qui, sous le choc du Brexit, a tracé une voie de « réforme », confirmée et renforcée par la « déclaration de Rome », à l'occasion du 60e anniversaire des Traités de Rome. L'espoir des gouvernements, exprimé dans ces documents, est de pouvoir éviter l'émergence d'un pouvoir européen autonome, d'apaiser le mécontentement des électeurs, de sauver l'Europe et la démocratie telles quelles en échangeant la promesse de produire, par une meilleure coopération, un « output » plus convaincant. Mais ce ne sera pas par des mesures mitigées et ambiguës que l'on se montrera à la hauteur du défi des menaces d'autoritarisme et de nationalisme.

La conséquence de ces réflexions est inévitablement la construction d'un pouvoir politique européen, autonome, pas souverain, équipé des compétences légitimes nécessaires pour résoudre des problèmes qui dépassent les Etats, un pouvoir contrôlé et limité – contrôlé démocratiquement, c'est-à-dire par un parlement directement élu, limité par des « checks and balances », c'est-à-dire par les Etats membres. En bref, une fédération européenne, comme Robert Schuman l'avait en perspective, le 9 mai 1950, quand il a annoncé la création de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, « les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix », selon ses mots.

L'Allemagne doit changer d'attitude

L'Allemagne, moins hantée par le spectre du populisme autoritaire, mais pas entièrement à l'abri de ces tentations non plus, n'a pas encore réalisé la nature du défi. Son attitude, depuis que l'Europe a été plongée en état de crise permanente, suite au crash d'automne 2008, est de se considérer comme le plus performant qui, en raison de sa performance, a le droit naturel de montrer le chemin aux autres. Dans une certaine mesure, cette attitude n'est pas sans fondements ; en effet, l'Allemagne a surmonté la crise grâce à des réformes qui datent de bien avant cette crise, et qui l'ont préparée à affronter les effets de celle-ci avec un certain succès. Mais être le plus performant ne donne pas automatiquement le droit de croire qu'on a trouvé la meilleure voie pour tout le monde. Et la façon dont les Allemands ont su contenir les effets néfastes de la crise n'est pas nécessairement la meilleure pour tout autre pays.

A un niveau plus profond, souvent inconscient, au moins dans le débat politique, le malentendu qui règne entre l'Allemagne (et certains autres pays membres proches des positions allemandes) et le reste de l'Europe (surtout le Sud, mais qui commence en France) concerne la façon, la méthode adaptée pour assurer le succès commun. L'approche allemande consiste à croire en des règles consenties – ce n'est pas la culture de tout le monde. D'autres (comme la France) croient plus en des institutions. L'Union monétaire est essentiellement fondée sur le respect de règles consenties – maintient de la discipline et de l'équilibre budgétaire, priorité à des finances publiques saines, efforts largement partagés pour assurer une compétitivité sinon égale, en tout cas convergente, etc. Ce choix fondamental est à la base de l'Union monétaire telle que consentie dans le Traité de Maastricht ; il a été renforcé tardivement par le Pacte de croissance et de stabilité, en 1997, établissant des critères de conformité non seulement pour l'entrée dans la Zone euro, mais pour la permanence des obligations de respecter ces règles sous peine d'être puni par l'imposition d'amendes. Malheureusement, c'est l'Allemagne elle-même (ensemble avec la France) qui fut le premier pays membre à briser ces règles, en 2002 – quelle crédibilité alors pour ces règles si le pays le plus en faveur d'elles ne les respecte pas ? ... et se défend avec succès contre l'imposition des amendes ?

De toute façon, d'autres pays membres de l'Union européenne et de la Zone euro, entre autres la France, ont toujours eu moins de confiance en des règles consenties et auraient préféré des institutions, équipées des compétences nécessaires pour faire respecter des décisions communes. Cette attitude fondamentale s'est traduite par la préférence française pour un gouvernement économique, ou encore, à un niveau moins ambitieux, mais plus concret, pour un Ministre européen des finances. Ce n'est pas par hasard que cette revendication a été mise en avant par un français, Jean-Claude Trichet, quand il quitta la présidence de la Banque centrale européenne. Mais la préférence française pour une solution par des institutions plutôt que par des règles est biaisée aussi, également à un niveau de culture politique difficile à relever au niveau rationnel : profondément, les gouvernements français plaident pour la mise en place d'institutions européennes ... mais de préférence sans effet sur la souveraineté nationale – un dilemme sans issue.

Or, aujourd'hui, face à la mise en question non seulement de telle ou telle option politique, de tel ou tel parti ou gouvernement, mais de la démocratie et de l'Europe en tant que telles, seul un saut qualitatif peut présenter une solution. Ce saut qualitatif doit mettre fin aux ambiguïtés dont les citoyens sont si las ; ce saut qualitatif exige essentiellement des efforts similaires du côté allemand et français. Il ne s'agit de rien d'autre que de combiner le meilleur des deux cultures politiques française et allemande, c'est-à-dire d'obtenir le consensus des deux pays pour créer des institutions européennes adaptées aux défis actuels (idée chère à la France), équipées des compétences nécessaires pour établir des règles (idée chère à l'Allemagne), i.e. de légiférer en des matières qui par leur nature sont transnationales et européennes.

Concrètement ...

Vu les problèmes de l'Union économique et monétaire, la première conséquence concrète de ces réflexions devrait être la création d'un gouvernement économique, pas seulement d'un Ministre des finances, qui serait sans doute membre d'un tel gouvernement. Il doit disposer de finances, sinon son instauration serait un leurre, ce qui revient à dire qu'il faut une fiscalité européenne, des ressources fiscales à la disposition de l'Union européenne. Mais le Ministre des finances doit aussi avoir le droit de faire appliquer les règles consenties, i.e. la discipline budgétaire, aux pays membres. L'objectif d'un gouvernement économique serait de créer les conditions d'une meilleure croissance partout dans l'Union européenne, de piloter l'investissement privé et public, d'assurer une convergence économique entre les pays membres. Surtout, l'Union européenne doit disposer de la capacité de réduire l'inégalité dans nos sociétés, ce qui implique qu'il faut l'investir de compétences qui permettent non seulement de susciter la croissance mais aussi d'avoir un impact sur la distribution de ses fruits. C'est en premier lieu l'inégalité croissante, devenue intolérable et parfois scandaleuse, qui porte atteinte à l'adhésion des citoyens à la démocratie et à l'Europe. L'Union européenne, ainsi transformée en acteur puissant, ne serait plus ressentie comme une menace, mais comme un support.

Une Union européenne à la hauteur des défis que les Etats membres ne sont plus à même de maîtri-

ser doit être une Union de sécurité et de défense, disposant d'une force armée commune – ce qui a échoué en 1954 n'est pas devenu obsolète depuis, au contraire : ce sont les doutes d'antan qui sont obsolètes aujourd'hui. Et le même argument qui à l'époque a incité des hommes d'Etat à tirer les conséquences d'une Union de défense est valable aujourd'hui également : une telle union implique le choix crucial de faire la guerre, décision suprême d'une communauté politique – il faut la créer en pas cadencé avec l'Union de défense.

Enfin, il faut une capacité permettant à l'Union de communiquer avec les citoyens, afin de faire émerger leur perception de l'Union par la voie directe (et pas seulement par l'intermédiaire des Etats membres), en utilisant les nouvelles technologies de communication (« réseaux sociaux »).

S'il le faut – et ce sera très probablement le cas – il faut avancer en ordre différencié, i.e. avec les bienveillants d'abord, restant attractifs et ouverts pour les autres. Ce n'est pas nouveau non plus : la première Communauté était en même temps la première étape de ce qu'il est convenu d'appeler plus tard « intégration différenciée ».

La volonté d'assurer un bel avenir à la démocratie, à la liberté et à la dignité humaine ainsi qu'à une Europe en paix et prospère, maître de son destin dans un monde interdépendant, doit se traduire dans la détermination de créer une telle Europe fédérale et constitutionnalisée.

***Hartmut Marhold** est directeur de la Recherche et du Développement auprès du CIFE.