
L'Europe face à la crise de la dette : les débats politiques allemands

Daniela Schwarzer

Juin 2012

Comité d'études des relations franco-allemandes



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.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

Cette « Note du Cerfa » est publiée dans le cadre
du « Dialogue d'avenir franco-allemand », un projet mené
en coopération par le Comité d'études des relations franco-allemandes
de l'Institut français des relations internationales,
la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik et la

Robert Bosch Stiftung

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication
du Cerfa bénéficient du soutien de la Direction de la prospective du ministère
des Affaires étrangères et européennes et du Frankreich-Referat
de l'Auswärtiges Amt.



Auswärtiges Amt

Directeurs de collection : Yann-Sven Rittelmeyer, Hans Stark

Traduction : Stéphanie Bauer

ISBN : 978-2-36567-036-4

© Ifri – 2012 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Auteur

Daniela Schwarzer dirige le groupe de recherche « Intégration européenne » à la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) à Berlin. Elle est conseillère scientifique du Centre d'analyse stratégique du Premier ministre (Paris), enseigne à la Hertie School of Governance (Berlin) et intervient régulièrement dans de nombreuses universités.

Elle est titulaire d'un doctorat en économie politique de la Freie Universität de Berlin en co-tutelle avec la London School of Economics. Elle a également étudié la science politique et la linguistique à Tübingen, Reading et Sciences Po (Paris).

De 1999 à 2004, elle a été éditorialiste et correspondante en France du *Financial Times Deutschland* après avoir été chargée de mission puis directrice du département d'informations de l'Association pour l'Union monétaire de l'Europe à Paris.

En 2010/2011, elle a été membre de l'équipe des conseillers scientifiques du secrétaire d'État aux Affaires européennes de Pologne, dans le cadre de la préparation de la présidence polonaise du Conseil. D'octobre 2007 à mars 2008, elle a fait partie du groupe de travail « Europe » de la Commission du Livre Blanc sur la politique étrangère et européenne du ministère français des Affaires étrangères, ainsi que chercheur invité à l'Ifri (Paris).

Résumé

Depuis 2010, la crise de la dette détermine largement la politique européenne de l'Allemagne. Compte tenu du rôle majeur de l'Allemagne en tant que principale garantie des mécanismes de sauvetage, et de l'endettement élevé de nombreux États membres de la zone euro, les débats ont notamment porté sur la question de la gestion de la crise. L'éloignement de l'Union monétaire européenne d'un cadre ordo-libéral et les conséquences qui en découlent ont incité la République fédérale à pousser pour des réformes des structures de gouvernance européennes.

L'un des principaux objectifs de la politique allemande est de recadrer l'Union monétaire de sorte qu'elle soit conforme à ce que le gouvernement fédéral pensait avoir instauré avec le traité de Maastricht. Le but est de renforcer la responsabilité des États membres en faveur d'une politique budgétaire saine, de favoriser des réformes structurelles, de durcir les règles de la coordination des politiques économiques et budgétaires et d'améliorer leur application. De façon générale, la prise de risque mutuelle doit être réduite au maximum, les interdépendances et les risques de responsabilité limités.

Autre élément important du débat politique européen en Allemagne : le rôle du Bundestag. Le jugement de la Cour constitutionnelle allemande sur le traité de Lisbonne a considérablement renforcé le Bundestag, faisant de ce dernier un acteur essentiel du débat politique sur l'avenir de l'Union. La pression de la crise rendant nécessaire l'adoption rapide de mesures correctives, des tensions sont apparues entre le gouvernement et l'assemblée, donnant même lieu à des recours juridiques.

Dans ce contexte, les partis politiques allemands ont dû prendre position sur l'ensemble des sujets touchant à la crise et ont également formulé de nombreuses propositions. Ces positions et propositions soulèvent en fait des questions fondamentales portant sur la gouvernance de l'euro, la solidarité entre les États membres, et plus largement l'avenir de l'intégration européenne.

Table des matières

INTRODUCTION	4
ÉTAT DES LIEUX DU DEBAT SUR L'EURO EN ALLEMAGNE.....	5
Gestion de crise et réforme de la gouvernance	5
Préoccupation numéro un : réduire l'aléa moral.....	7
Préoccupation numéro deux : asseoir la BCE comme garante de la stabilité	8
Préoccupation numéro trois : ne pas affaiblir sa propre compétitivité.....	8
Démocratisation et Union politique : le grand débat	9
EXPLICATIONS DE L'INTENSITE DU DEBAT EN ALLEMAGNE	11
Conflits ouverts au sujet du consensus normatif de base sur l'UEM	11
Le Bundestag, la gestion de crises et la réforme de la gouvernance.....	12
Le rôle de la Cour constitutionnelle fédérale.....	14
Le rôle des élections dans le débat sur l'Europe	16
L'émergence d'une opinion publique	17
POSITIONS DES DIFFERENTS PARTIS SUR LA GESTION DE CRISE ET LA REFORME DE LA GOUVERNANCE	21
La CDU/CSU	21
Le FDP.....	24
Le SPD	26
Les Verts.....	27
Die Linke	29
UN NOUVEAU DEBAT DE FOND SUR LA POLITIQUE EUROPEENNE	31

Introduction

Depuis 2010, l'aggravation de la crise des dettes publiques et du secteur bancaire conditionne à la fois l'action politique européenne et la volonté d'intégration des États membres. Trois membres de la zone euro, la Grèce, l'Irlande et le Portugal, ont jusqu'à présent bénéficié des aides financières européennes. L'Espagne, de son côté, vient de demander une aide pour son secteur bancaire.

Par son intervention sur les marchés secondaires pour soutenir les prix des obligations et l'octroi massif de liquidités au secteur bancaire, la Banque centrale européenne (BCE) est devenue l'acteur principal de la gestion de la crise. Parallèlement à la gestion de crises, la priorité est donnée, dans la zone euro, à la réforme des mécanismes de gouvernance. Le Fonds européen de stabilité financière (FESF), mécanisme de sauvetage temporaire, a été mis en place. Par la suite, son contenu a été élargi et ses instruments rendus plus flexibles. En 2012, la ratification du Mécanisme européen de stabilité (MES) est à l'ordre du jour. Ce mécanisme permanent aura pour rôle de mettre à la disposition des États membres qui se trouveraient en difficulté des aides financières, sous réserve du respect des exigences légales fixées. Le cadre de coordination des politiques budgétaires et économiques a déjà été modifié et sera sans doute encore affiné dans les prochains mois.

Avec 211 milliards d'euros, l'Allemagne est actuellement le principal garant du mécanisme de sauvetage. Ce volume de garantie représente près des deux tiers du budget fédéral allemand. Depuis que la France a perdu son triple A (13 janvier 2012), l'Allemagne est le seul grand contributeur auquel les agences de notation continuent d'attribuer la meilleure note. Son rôle spécifique de garant et les risques toujours plus évidents d'une défaillance des pays emprunteurs n'expliquent pas à eux seuls le fait qu'en Allemagne, le débat autour de la crise dans l'Union monétaire se soit développé avec une dynamique particulière. Il dépasse en effet aujourd'hui les questions relatives à la gestion de la crise de la dette.

État des lieux du débat sur l'euro en Allemagne

Gestion de crise et réforme de la gouvernance

Le débat politique sur la crise de la dette peut être divisé en quatre phases. La première phase a débuté en 2009 et s'est poursuivie jusqu'en avril 2010, au moment où le travail sur le premier paquet d'aide à la Grèce s'est nettement intensifié. Durant cette période, l'Allemagne était certes solidaire de l'objectif fixé par l'Eurogroupe et le Conseil Ecofin – préservation de la zone euro et soutien à la Grèce –, mais la politique concrète du gouvernement de coalition semble alors encore assez hésitante. En plus de considérations de politique intérieure et de questionnements sur la constitutionnalité du projet, l'attitude allemande s'explique avant tout par la crainte qu'un engagement trop précoce de l'aide financière à Athènes ne vienne freiner les réformes et gêner la capacité des pays prêteurs à s'imposer dans la négociation sur la conditionnalité du paquet d'aide.

La seconde phase du débat s'est ouverte au printemps 2010 sous la volonté affichée de lier mesures de gestion de crise et exigences sur le long terme en faveur du cadre de gouvernance. Alors que la date de l'adoption du plan d'aide et de sauvetage se rapprochait, le débat s'est intensifié en Allemagne sur les mesures susceptibles de limiter les risques de crises d'endettement tout en soutenant et en contrôlant les étapes nécessaires à la consolidation des États membres en position critique. En mai 2010, le ministre des Finances allemand déposait une première proposition de réforme globale en neuf points¹ sur les mécanismes de contrôle et de coordination dans la zone euro, laquelle a influencé le travail de la *task force* menée par Herman Van Rompuy, le président du Conseil européen. Du point de vue allemand, il convient de contrebalancer la prise de risque considérable liée à l'ensemble de ces mesures en

¹ « Points-clés du gouvernement fédéral sur le renforcement de la zone euro » (« Eckpunkte der Bundesregierung zur Stärkung der Eurozone »), 21 mai 2010, disponible sur : www.bundesfinanzministerium.de/nr_nn_53836/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Europa/Der_Euro/20100520-Task-Force.html?__nnn=true (consulté le 29 février 2012).

définissant un cadre d'action clair qui permette à la fois d'appliquer à nouveau à la zone euro les principes allemands de bon fonctionnement d'une zone monétaire commune, comprise comme « union de stabilité », et de réduire au maximum, en les prévenant, les risques pour les contribuables allemands.

Le début de la troisième phase peut être situé à l'été 2011. Jusqu'ici, le gouvernement fédéral avait adopté une approche qui supposait que les mécanismes de sauvetage déjà en place assurent la gestion des prochains cas problématiques envisageables. Il avait ainsi refusé les propositions qui visaient une augmentation sensible du montant de la garantie, notamment une hausse significative du FESF pour couvrir si nécessaire les coûts de la dette de l'Espagne et de l'Italie, ou encore l'introduction d'eurobonds. Le 21 juillet 2011, cependant, le volume de crédit et les instruments du FESF ont été augmentés, car le mécanisme de gestion de crise en place a été jugé trop frileux. Par ailleurs, l'intervention de la BCE sur les marchés obligataires a été tacitement acceptée par l'injection massive de liquidités qu'elle a réalisé. En Allemagne, un nouveau débat est alors lancé sur l'introduction d'euro-obligations, signe d'un changement de direction dans l'analyse de la dynamique de la crise : l'idée qu'une crise auto-réalisatrice ne puisse être jugulée que par la couverture du risque maximum fait de plus en plus d'émules. Parallèlement à ce débat sur la gestion de crise, la discussion autour du principe de gouvernance a également été relancée : les premières propositions pour une « Union fiscale », voire une « Union politique » voient le jour. Dans le même temps, on a tenté de réduire, par une politique des petits pas, le champ de discrétion réservé aux États membres. Ainsi, le pacte pour l'euro² et le pacte fiscal³, forts de spécifications détaillées et de règles d'endettement consolidées au niveau des États membres, sont censés pallier à l'avenir les multiples lacunes de politiques jugées irresponsables.

Début 2012, une quatrième phase semble avoir démarrée. Le sentiment d'urgence s'est accru, pas uniquement en rapport avec l'évolution des marchés, mais aussi avec la stabilité économique, politique et sociale des États membres, soumis à une pression d'adaptation particulièrement forte. En parallèle des débats sur les stratégies et mécanismes de gestion de crise, de nouvelles discussions sur les politiques de croissance appropriées sont apparues, y compris en Allemagne. Auparavant, l'approche « l'austérité d'abord » avait dominé le débat sur les stratégies de croissance. Désormais, il n'y a pas que l'approche vis-à-vis de la

² Voir les conclusions des chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro du 11 mars 2011, disponibles sur : www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/119811.pdf (consulté le 29 février 2012).

³ Voir *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, 31 janvier 2012, disponible sur : www.european-council.europa.eu/media/579087/treaty.pdf (consulté le 29 février 2012).

Grèce qui soit repensée. En Allemagne, l'opposition gouvernementale, renforcée par la campagne électorale et la victoire du socialiste François Hollande en France, a retardé la ratification parlementaire du pacte fiscal et du MES et demandé en échange de son approbation une nouvelle stratégie européenne de croissance ainsi qu'une stratégie crédible pour mettre en œuvre une taxe européenne sur les transactions financières. A cela semble s'ajouter une révision du débat sur la manière de gérer les déséquilibres dans les pays de la zone euro. En effet, en mai 2012, le ministre des Finances Wolfgang Schäuble affirma : « ce n'est pas un problème que les salaires augmentent actuellement davantage en Allemagne que dans les autres pays. Ces hausses de salaire contribuent à supprimer les déséquilibres à l'intérieur de l'Europe »⁴.

Préoccupation numéro un : réduire l'aléa moral

L'un des principaux objectifs de la politique allemande, en matière de régulation politique, est de recadrer l'Union monétaire de sorte qu'elle soit conforme à ce que le gouvernement fédéral pensait avoir instauré avec le traité de Maastricht. Le but est de renforcer la responsabilité des États membres en faveur d'une politique budgétaire saine, de favoriser des réformes structurelles visant à améliorer leur compétitivité, de durcir les règles de la coordination des politiques économiques et budgétaires et d'améliorer leur application. De façon générale, la prise de risque mutuelle doit être réduite au maximum, les interdépendances et les risques de responsabilité limités. Du point de vue allemand, cela signifie qu'il faut également redonner sa crédibilité à la clause de non-renflouement (*no bail-out*) stipulée à l'article 125 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), par exemple en posant d'emblée l'option d'un défaut de paiement d'un État membre. Cela pourrait se faire en incluant le secteur privé dans les discussions avec les États surendettés ou encore au moyen des fameuses clauses d'action collective dans le cadre du MES. Selon Berlin, ce genre de mesures permettrait de créer un cadre au sein duquel les intérêts sur les obligations d'État auraient pour effet d'amener les gouvernements irresponsables à faire preuve d'une plus grande discipline : le marché viendrait ainsi soutenir un mécanisme fondé sur des règles précises.

⁴ Chris Bryant, "Schäuble backs wage rises for Germans", *Financial Times*, 6 mai 2012, disponible sur : <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/54aa8246-9772-11e1-83f3-00144feabdc0.html#axzz1yXTWPA3H>> (consulté le 21 juin 2012).

Préoccupation numéro deux : asseoir la BCE comme garante de la stabilité

Dans le débat allemand, le rôle de la BCE prend une dimension toute particulière. Sur fond de pression croissante des marchés malgré l'extension du plan de sauvetage, la BCE relance en grande pompe, le 8 août 2011, son « programme d'intervention sur les marchés obligataires européens » (*Securities Market Program*) et rachète pour la première fois une quantité importante d'obligations des gouvernements italien et espagnol avec pour objectif de réduire les primes de risque associées.

En Allemagne, ce genre de mesures fait l'objet de débats très controversés. L'une des principales inquiétudes porte sur les éventuelles difficultés que l'on rencontrerait lors de la « stérilisation » des achats massifs d'obligations d'État et sur l'impact que pourraient avoir les restructurations futures de la dette publique sur le bilan de la BCE. Jens Weidmann, ancien conseiller d'Angela Merkel et actuel président de la Bundesbank, a publiquement critiqué ce programme à plusieurs reprises. Tout comme son prédécesseur, Axel Weber, qui, dit-on, a entre autres démissionné de ses fonctions en signe de protestation contre la politique de la BCE. Le 9 septembre 2011, Jürgen Stark a quitté son poste d'économiste en chef du directoire de la BCE, composé de six membres, également en signe de protestation contre les achats d'obligations⁵. Toutefois, le gouvernement allemand, conscient que les mécanismes de sauvetage déjà en place n'ont pas permis de juguler la crise de marché, n'a émis aucune véritable critique vis-à-vis de la BCE – les seules autres options étant *a priori* soit un plus grand engagement de la part des gouvernements (par exemple *via* l'introduction d'eurobonds), soit une escalade de la crise dans la zone euro.

Préoccupation numéro trois : ne pas affaiblir sa propre compétitivité

À mesure que progressait la crise de la dette et que l'analyse des causes mettait en avant les déséquilibres macroéconomiques de la zone euro, le débat sur l'identification du principal responsable du

⁵ « Asmussen soll Nachfolger werden: EZB-Chefvolkswirt Stark tritt zurück », *Handelsblatt*, 9 septembre 2012, disponible sur : www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/nachrichten/asmussen-soll-nachfolger-werden-ezb-chefvolkswirt-stark-tritt-zurueck/4594424.html (consulté le 8 mars 2012) ; H. Steltzner, « Axel Webers Rücktritt: Flucht aus der Verantwortung », *FAZ.net.*, 14 février 2011, disponible sur : www.faz.net/aktuell/wirtschaft/axel-webers-ruecktritt-flucht-aus-der-verantwortung-1593003.html (consulté le 8 mars 2012).

processus d'ajustement s'intensifiait au sein de l'Union européenne (UE). L'Allemagne s'est alors sentie critiquée, de façon parfois assez véhémente, en raison de son modèle de croissance fondé sur l'exportation. Pour les observateurs critiques, la situation actuelle de la zone euro est largement imputable à la politique de dépréciation réelle suivie par l'Allemagne sur plusieurs années. À l'opposé, le gouvernement fédéral a estimé que les nouveaux mécanismes mis en place en vue de la coordination des politiques économiques dans la zone euro n'obligent nullement l'Allemagne à modifier sa politique économique et ainsi prendre le risque d'affaiblir sa capacité d'exportation. La compétitivité de l'Allemagne sur les marchés mondiaux fait l'objet d'une attention particulière. Certes, 59 % des marchandises allemandes exportées en 2011 étaient à destination de l'UE, mais le débat politique se concentre sur la question de la compétitivité du pays sur les marchés mondiaux. Le second plus grand marché est en effet l'Asie (environ 16 %), suivie par l'Amérique (environ 10 %) ⁶.

De fait, la position défendue par le gouvernement allemand, largement relayée par le débat médiatique, est celle d'un alignement des pays enregistrant un déficit de la balance des paiements courants pour remédier aux déséquilibres de la zone euro. Cette ligne politique allemande s'est également manifestée lors des négociations sur le « Six Pack » – ensemble des lois destinées à réformer la coordination des politiques budgétaires et économiques –, mais aussi et surtout dans la proposition appelée « Pacte euro plus ⁷ ». Cet accord intergouvernemental, signé le 24 mars 2011 par 23 chefs d'État et de gouvernement, définit entre autres des objectifs de politique économique visant une amélioration globale de la compétitivité. Dans l'ensemble, les diverses modifications législatives, doublées d'initiatives complémentaires, contribuent progressivement à l'émergence d'un dispositif réglementaire laissant toujours moins de latitude aux États membres, et susceptible de limiter à l'avenir le champ d'action des politiques nationales.

Démocratisation et Union politique : le grand débat

Cette approche recèle cependant un certain nombre de problèmes qui font à leur tour l'objet de débats intenses en Allemagne. Il existe d'une part le danger d'une « surutilisation juridique » (*legal overstretch*), c'est-à-dire un excès de détails dans le dispositif

⁶ Statistisches Bundesamt, février 2012.

⁷ Voir les conclusions des chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro du 11 mars 2011, disponibles sur :

www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/119811.pdf

(consulté le 29 février 2012).

réglementaire, qui pourrait entraîner la non application de ces règles et une sérieuse érosion de leur crédibilité.

En outre, des réserves sont formulées sur la question de la légitimité démocratique de l'intervention communautaire dans les politiques économiques et budgétaires nationales. Le sujet est aussi de plus en plus débattu par les députés du Bundestag. L'une des raisons de l'intensité du débat allemand sur les nécessités de démocratisation et de légitimation est que la Cour constitutionnelle fédérale allemande, dans son arrêt sur le traité de Lisbonne, a défini très étroitement les limites de l'intégration, notamment en matière de politique budgétaire : au-delà de ces limites, a-t-elle estimé, il serait porté atteinte à l'autorité du Parlement dans ce domaine. Dans ce contexte, la question centrale est celle de la configuration optimale de l'UE, et plus particulièrement de la zone euro, qui permettrait une plus grande légitimation de l'étroite collaboration en matière de politique économique et budgétaire. Parallèlement, un débat se développe autour de la Loi fondamentale : répond-elle encore aujourd'hui aux « exigences » de l'intégration européenne ? À ce sujet, certains plaident en faveur d'une évolution de l'UE vers une véritable Union politique au moyen d'avancées claires en matière d'intégration et de transferts de souveraineté. L'objectif serait de définir un cadre permettant une gouvernance légitime et efficace de la zone euro. Étant donné que ce genre de mesures se heurte aux limites constitutionnelles allemandes, la demande d'un vote de modification de la Loi fondamentale a d'ores et déjà été déposée, afin de faire de l'Allemagne un pays capable d'assumer pleinement son avenir européen.

Explications de l'intensité du débat en Allemagne

Conflits ouverts au sujet du consensus normatif de base sur l'UEM

En 2010-2011, la crise de la dette ébranle en profondeur l'opinion dominante en Allemagne d'un fonctionnement approprié de l'Union monétaire : la BCE, conçue pour être la gardienne indépendante de la stabilité monétaire, injecte massivement des liquidités dans le secteur financier et intervient sur les marchés obligataires, devenant, du point de vue de certains commentateurs, la principale « *bad bank* » européenne⁸. Le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) a perdu en crédibilité, ce que les efforts de réforme déployés jusqu'à présent et les différentes propositions, même les plus audacieuses (pacte pour l'euro, pacte fiscal, etc.), n'ont pas pu compenser. De fait, avec les différents paquets d'aide et l'activation des mécanismes de sauvetage à long terme, la règle de non-renflouement (*no bail-out*) a fini par être enterrée.

L'idée s'est alors installée que le cadre ordo-libéral, jugé « adéquat » par l'Allemagne et qui était à la base de l'Union monétaire telle que définie par le traité de Maastricht, a été sapé. Surtout, le fait que des figures centrales du secteur bancaire allemand se soient retirées de la Bundesbank et de la BCE a convaincu les esprits que la conception d'origine d'une zone euro dans le « style de la vieille Bundesbank » était en danger, voire dépassée.

Le débat sur la réforme de la gouvernance a donc connu un regain d'intensité en 2011, parallèlement à la gestion de la crise toujours en cours. Le gouvernement fédéral a adopté une ligne politique dans la continuité de la position allemande à l'époque des négociations de Maastricht, en argumentant en faveur d'un renforcement clair du cadre de coordination budgétaire de l'Union afin

⁸ C. Hoffmann et M. Houben, « Rückschau EZB: Europas Bad Bank », *Das Erste*, 18 janvier 2012, disponible sur : www.daserste.de/plusminus/beitrag_dyn~uid,foorx5ed1bs03c86~cm.asp (consulté le 8 mars 2012).

de soutenir une politique monétaire axée sur le principe de stabilité. D'autre part, les États membres doivent, selon l'Allemagne, se porter garants de leur propre dette. Du point de vue allemand, la solidarité ne réside pas tant dans le fait d'envisager une mutualisation des risques et des transferts financiers, mais plutôt dans le respect des règles de l'Union monétaire, définies en commun avec les autres États membres.

Le Bundestag, la gestion de crises et la réforme de la gouvernance

Le fait que le Bundestag se penche si intensément sur la question des mesures de sauvetage et que différentes plaintes aient été déposées auprès de la Cour constitutionnelle fédérale a par ailleurs attisé le débat outre-Rhin. Dans le contexte de la crise de la dette, le Bundestag est devenu un acteur de plus en plus important de la politique européenne de l'Allemagne. En témoigne le report de trois jours d'une réunion du Conseil européen – sous la pression de la crise d'octobre 2011 – pour que le Bundestag puisse auparavant mandater la chancelière⁹.

Fondamentalement, au sein des différentes commissions parlementaires et au cours des assemblées plénières, les députés exercent un contrôle parlementaire sur la politique européenne du gouvernement fédéral. Le Bundestag peut influencer la législation européenne par l'intermédiaire du gouvernement fédéral, car ce dernier est tenu de l'informer pleinement en la matière (art. 23 paragr. 2 et 3 de la Loi fondamentale ainsi que la loi, nouvellement formulée en septembre 2009, relative à la coopération entre le gouvernement fédéral et le Bundestag dans les affaires européennes (EUZBBG)). Les parlementaires prennent position et émettent des avis que le gouvernement fédéral est tenu de faire valoir, selon la EUZBBG, dans ses délibérations au sein du Conseil des ministres de l'UE. S'il s'avère que l'un des objectifs essentiels de la décision du Bundestag ne peut être satisfait, le gouvernement fédéral est tenu de faire valoir auprès du Conseil le droit d'approbation préalable du Bundestag. Pour des motifs importants de politique étrangère ou d'intégration, le gouvernement fédéral a la possibilité de prendre une décision s'écartant de l'avis du Bundestag.

⁹ R. Alexander, « Kontrollverlust der Kanzlerin: Merkels historischer Krisen-Trip durch Berlin-Mitte », *Welt Online*, 22 octobre 2011, disponible sur : www.welt.de/politik/deutschland/article13675518/Merkels-historischer-Krisen-Trip-durch-Berlin-Mitte.html (consulté le 27 janvier 2012).

À la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 30 juin 2009 sur la ratification du traité de Lisbonne, le Bundestag se retrouve doté, en vertu de la loi votée en septembre 2009 relative à la responsabilité de l'intégration, de droits supplémentaires en matière de coopération et de prise de décision dans les affaires de l'UE. Désormais, sur certains projets de l'UE engageant dans une large mesure la responsabilité de l'intégration, le gouvernement fédéral ne peut agir au sein du Conseil que sur la base d'un texte de loi préalablement voté ou bien sur décision ou directive du Bundestag.

Depuis 2010, dans le contexte de la crise de la dette, le Bundestag a légiféré à plusieurs reprises sur les mesures d'aide dans la zone euro. Le 7 mai 2010, soit quinze jours après que la Grèce eut demandé le déclenchement de l'aide financière de l'UE (23 avril 2010), il a adopté une loi autorisant le gouvernement fédéral à prendre les garanties nécessaires pour sécuriser des crédits d'un montant de 22,4 milliards d'euros de prêts à la Grèce. Le 21 mai 2010, il a approuvé, avec la « loi sur le mécanisme de stabilisation », la mise en place du FESF, mécanisme temporaire de sauvetage de l'euro. Le 29 septembre 2011, la réforme du FESF a été officiellement ratifiée par voie parlementaire¹⁰. Les ratifications du MES et du pacte fiscal devraient être votées le 29 juin 2012.

Au cœur du débat parlementaire s'est posée la question suivante : avec l'adoption des différents paquets d'aide et notamment la mise en place du plan de sauvetage, l'Union monétaire ne s'engageait-elle pas dans une voie qui, du point de vue allemand, n'est ni économiquement souhaitable, ni conforme à la Loi fondamentale ? Au-delà, les discussions se sont concentrées sur le degré de solidarité financière qui est nécessaire et souhaitable au sein de la zone monétaire commune et donc sur la nature des contreparties à adopter sous forme de plans d'ajustement et de réformes sur la gouvernance.

Parallèlement, un débat houleux s'est engagé sur le rôle du Bundestag et ses droits de participation. Dans son arrêt sur le traité de Lisbonne, la Cour constitutionnelle fédérale avait appelé à une intensification du rôle du Bundestag dans la politique européenne. Depuis le printemps 2010, lorsque les premiers plans d'aide ont été décidés puis ratifiés contre la montre, les tensions sont grandes entre le Bundestag et le gouvernement fédéral quant à savoir si les parlementaires ont été assez bien informés, et suffisamment tôt, des

¹⁰ Le Conseil européen avait décidé le 21 juillet 2011 de mettre à disposition une capacité de prêt maximale d'un montant de 440 milliards d'euros et de doter le FESF d'instruments supplémentaires plus flexibles afin de surmonter la crise des dettes publiques et les risques accrus de « contagion ». Voir les conclusions du Conseil européen du 21 juillet 2011, disponibles sur : www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/123985.pdf (consulté le 27 janvier 2012).

différentes évolutions du dossier. Le conflit a atteint son apogée lorsque des députés du parti des Verts ont déposé deux recours auprès de la Cour constitutionnelle fédérale contre le gouvernement. L'un des recours accusait ce dernier d'avoir violé les droits du Bundestag en vertu de l'article 23, paragraphe 2 de la Loi fondamentale en ne l'informant pas directement, dès que possible et de façon continue, en amont et en aval de la session du Conseil européen du 4 février 2011, des détails de la mise en place et de l'orientation du plan de sauvetage permanent MES.

Le second recours concernait le « Pacte euro plus », censé garantir « une nouvelle qualité de coordination des politiques économiques ». Là aussi, les requérants reprochaient au gouvernement d'avoir failli à son devoir d'information exhaustive du Bundestag. En déposant ce recours, les députés ont en fait soulevé une question fondamentale : les droits de participation et d'information du Bundestag, inscrits dans la Loi fondamentale, sont-ils également recevables en ce qui concerne les instruments interétatiques et les accords intergouvernementaux tels que le traité instituant le MES ou le « Pacte euro plus » ? Avec sa décision du 19 juin 2012, qui n'a pas d'impact sur le MES, la Cour constitutionnelle a renforcé le rôle du Bundestag : les députés auraient dû être consultés en amont et avoir une influence sur l'élaboration du texte, et pas simplement se le voir soumis pour ratification.

Au-delà des processus législatifs régulièrement à l'origine de débats mouvementés sur la question de l'intégration, le Bundestag, au travers des différents débats parlementaires, des « questions d'actualité » (*Aktuelle Stunden*) ou des « questions orales » (*Fragestunden*), exerce un contrôle parlementaire bien réel sur la politique européenne du gouvernement allemand. La crise que traverse l'Union monétaire est un thème récurrent et central dans les déclarations gouvernementales et les débats parlementaires. Le Bundestag se penche de plus en plus systématiquement sur les questions fondamentales de l'intégration et de l'évolution de l'UE, si bien qu'il est devenu l'une des principales arènes de débat sur l'avenir de l'UE en Allemagne.

Le rôle de la Cour constitutionnelle fédérale

Depuis le début de la crise de la dette, l'action de la Cour constitutionnelle fédérale est considérée comme l'une des raisons de la politique peu proactive menée par le gouvernement allemand. Cela remonte notamment à l'arrêt sur le traité de Lisbonne rendu par la

Cour en 2009, lequel avait énoncé les limites de l'intégration, y compris dans le domaine de la politique budgétaire¹¹.

Depuis 2010, la Cour a dû se pencher à plusieurs reprises sur la question de la conformité des mesures de sauvetage de la zone euro avec la Loi fondamentale. Les plaignants contre le plan d'aide à la Grèce et le FESF ont argué de la violation de leurs droits à la propriété et à la légitimation démocratique. La Cour a rejeté la demande d'ordonnance de référé, estimant qu'il n'existait pas d'indices suffisants pour juger de l'invalidité de l'évaluation de la situation monétaire et financière réalisée par le gouvernement, ce dernier étant constitutionnellement compétent pour statuer en la matière¹².

Le 7 septembre 2011, la Cour a également rejeté le recours constitutionnel intenté contre le plan de sauvetage de l'euro, n'y ayant décelé aucune violation de l'autonomie budgétaire du Bundestag et jugeant le mécanisme conforme à la Loi fondamentale tant que l'approbation du Parlement est garantie¹³. La Cour a estimé que le montant des garanties endossées ne constituait pas pour le budget fédéral une charge susceptible d'obérer le principe d'autonomie financière. Même dans le cas d'une réalisation complète du risque garanti, elle a jugé les pertes endurées finançables par une hausse des recettes fiscales, une réduction des dépenses publiques et l'émission d'obligations à long terme¹⁴.

Les juges suprêmes ont par ailleurs rendu d'importantes décisions concernant le mode de participation du Bundestag à l'élaboration de la politique européenne de l'Allemagne. Le 28 février 2012, ils ont ainsi invalidé un règlement adopté par le Bundestag qui prévoyait que l'assemblée délègue ses pouvoirs, au sein du nouvel instrument FESF, à un comité parlementaire composé de neuf membres. Pour la seconde fois après l'arrêt sur le traité de Lisbonne, la Cour constitutionnelle enjoignait au Bundestag d'exercer plus fortement son contrôle parlementaire. Le Bundestag avait en effet décidé de créer une commission spéciale de neuf membres, dont la mission était de représenter la commission budget du Bundestag dans le cas où des décisions urgentes devraient être prises. Les

¹¹ P. Becker et A. Maurer, *Deutsche Integrationsbremsen. Folgen und Gefahren des Karlsruher Urteils für Deutschland und die EU*, « SWP-Aktuell », 2009/A 41, juillet 2009.

¹² Voir Cour constitutionnelle fédérale, décision du 7 mai 2010, disponible sur : <www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100507_2bvr098710.html> (consulté le 27 janvier 2012).

¹³ Voir Cour constitutionnelle fédérale, décision du 7 septembre 2011, disponible sur : <www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr098710.html> (consulté le 27 janvier 2012).

¹⁴ Voir Cour constitutionnelle fédérale, communiqué de presse n° 55/2011 du 7 septembre 2011, disponible sur : <www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg11-055.html> (consulté le 27 janvier 2012).

juges constitutionnels ont estimé que le « droit budgétaire et la responsabilité du Bundestag en matière de finances publiques [...] [devaient] être exercés par l'assemblée plénière, au terme d'une négociation et d'une prise de décision¹⁵ ». Ils ont précisé qu'une délégation des droits de vote à un nombre restreint de députés n'était possible qu'à titre exceptionnel, comme par exemple dans le cas de l'achat d'obligations d'État sur le marché secondaire, et ce en raison de la confidentialité particulière requise dans ce genre de décisions.

Le rôle des élections dans le débat sur l'Europe

Depuis le déclenchement de la crise de la dette au sein de la zone euro fin 2009, onze élections régionales ont eu lieu en Allemagne. Le scrutin du 9 mai 2010 en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, le Land le plus peuplé du pays, a souvent été évoqué pour justifier les hésitations allemandes dans l'adoption du premier plan d'aide à la Grèce¹⁶. Pendant la semaine précédant le scrutin, la crise s'aggrava à tel point que le plan de sauvetage de la zone euro fut adopté le week-end même de l'élection. Le 27 mars 2011, lors des élections en Bade-Wurtemberg et en Rhénanie-Palatinat, on redouta également que celles-ci ne pèsent de la même manière sur les décisions du gouvernement¹⁷.

Dans les scrutins régionaux, le thème de la crise de la zone euro a été peu utilisé par les partis allemands, à une exception près. Avant l'élection dans le Land de Berlin, le 18 septembre 2011, le FDP, alors au plus bas dans les sondages, s'est élevé contre les eurobonds, proclamant que l'élection était l'occasion de prendre « une décision de principe sur la politique de sauvetage de l'euro du gouvernement ». Le parti a alors essayé de se positionner comme « correctif en matière de régulation politique¹⁸ » et de faire de l'élection régionale « un référendum sur l'euro¹⁹ ». Ce positionnement

¹⁵ Voir Cour constitutionnelle fédérale, communiqué de presse n° 14/2012 du 28 février 2012, disponible sur : www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg12-014.html (consulté le 29 février 2012).

¹⁶ Voir par exemple : M. Gatzke, « Merkel muss zur echten Europäerin werden », *Zeit Online*, 28 avril 2010, disponible sur : www.zeit.de/wirtschaft/2010-04/merkel-griechenland ; H. Uwer, « Merkel bedient als eiserne Lady die Stammtische: Die deutsche Bundeskanzlerin lässt das um Finanzhilfen ringende Griechenland zappeln », *Basler Zeitung*, 28 avril 2010 ; I. Wissenbach, « Kanzlerin Merkels Rolle: Frust über Deutschland im Griechenland-Streit », *Welt Online*, 25 mars 2010, disponible sur : www.welt.de/politik/deutschland/article6926443/Frust-ueber-Deutschland-im-Griechenland-Streit.html (consulté le 27 janvier 2012).

¹⁷ Voir A. Rinke, « Euro und Wahlen: Droht Mappus der „Rüttgers-Effekt“? », *Analyse Reuters*, 28 janvier 2011.

¹⁸ Ph. Rösler, secrétaire général du parti, cité dans : Th. Severin, « FDP-Nöte werden zur Belastungsprobe für die Koalition », *Analyse Reuters*, 18 septembre 2011.

¹⁹ Th. Jungholt et Ch. Kensche, « Wahlkampf am Rande der Bedeutungslosigkeit », *Die Welt*, 16 septembre 2011.

s'est révélé peu payant : lors des élections, le parti, qui recueillait encore 7,6 % des voix en 2006, est tombé à 1,8 %.

Dans les analyses consécutives aux élections régionales, les experts ont, dans l'ensemble, considéré que la crise de l'euro avait eu peu d'impact sur les résultats des urnes²⁰. Norbert Lammert, le président du Bundestag, est du même avis : « Les élections ne sont déterminées par les aspects internationaux que lorsque des événements très exceptionnels se produisent. Nous ne sommes pas dans ce cas de figure²¹. » Les résultats ne contiennent selon lui aucun « message d'avertissement contre la politique du gouvernement fédéral » dans la crise de la dette. Le SPD et les Verts, qui, en 2011, avaient formulé des revendications parfois très ambitieuses sur la gestion de la crise et l'approfondissement de la zone euro, n'ont pas été sanctionnés pour autant.

L'émergence d'une opinion publique

L'opinion publique allemande est considérée comme un autre facteur explicatif du comportement du gouvernement allemand dans la lutte contre la crise. La frilosité de Berlin dans l'attribution de plans d'aide aux pays défaillants a souvent été justifiée par l'absence de soutien de l'opinion publique. Au terme de deux ans de crise ininterrompue au sein de la zone euro, les Allemands sont certes plus critiques qu'avant, mais ils ne sont cependant pas devenus anti-européens.

Ces dernières années, ils sont plus nombreux à considérer que la monnaie unique présente surtout des désavantages²². Alors qu'ils étaient 45 % à partager cette opinion en 2001, ils sont 60 % en décembre 2010 - après une année de crise d'endettement.

De manière générale, beaucoup d'Allemands se montrent critiques vis-à-vis du rôle de l'euro pendant la crise : seuls 40 % d'entre eux approuvent l'assertion selon laquelle « l'euro a atténué les effets de la crise économique » (7 % se disent tout à fait d'accord, 31 % plutôt d'accord), alors que 50 % la rejettent (19 % se disent pas du tout d'accord, 33 % plutôt pas d'accord)²³. En revanche, 66 % des

²⁰ Voir N. Holst, « Lust auf Kontinuität: Zur Landtagswahl in Sachsen-Anhalt », *Weser Kurier*, 21 mars 2011.

²¹ Interview avec N. Lammert, « Es gibt ein Gefühl der Überforderung im Bundestag », *Spiegel Online*, 29 septembre 2011, disponible sur : <www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,788994,00.html> (consulté le 28 janvier 2012).

²² Il faut cependant préciser que depuis l'introduction de la monnaie unique en 1999, les critiques contre l'euro se sont toujours fait entendre dans le débat public, notamment par rapport au sentiment d'une hausse de l'inflation, et ce même quand cette perception était infondée.

²³ Voir Commission européenne, Eurobaromètre standard 75, « Annexe », Bruxelles, août 2011, p. 133.

Allemands se déclarent en faveur d'une « Union économique et monétaire dotée d'une monnaie unique²⁴ » ; 88 % pensent qu'il est dans l'intérêt de l'Allemagne de conserver un euro stable.

Les Allemands soutiennent en général l'idée d'un renforcement de la coopération européenne : 64 % des personnes interrogées souhaitent que les États membres travaillent davantage de concert²⁵. Selon l'enquête Eurobaromètre Standard 75, 93 % des Allemands approuvent la déclaration suivante : « Les États membres de l'UE devraient davantage coopérer pour surmonter la crise économique et financière » (59 % sont tout à fait d'accord, 34 % plutôt d'accord). Une grande majorité des Allemands interrogés dans le cadre de l'Eurobaromètre se déclarent en faveur d'un renforcement de l'intégration dans plusieurs domaines : ils souhaitent notamment une plus forte coordination des politiques économiques entre tous les États membres de l'UE (82 %), une supervision accrue de la part de l'UE chaque fois que de l'argent public sert à secourir des banques ou des établissements financiers (85 %), une plus forte coordination des politiques économiques et financières entre les pays de la zone euro (83 %), une supervision européenne renforcée des activités des grands groupes financiers (85 %) et un rôle plus important de l'UE dans la régulation des services financiers (75 %)²⁶.

En revanche, vis-à-vis de l'élargissement du mécanisme de sauvetage FESF, les Allemands étaient, en septembre 2011, plutôt sceptiques : 66 % des sondés étaient d'avis que le Bundestag devait voter contre la proposition (30 % estimaient qu'il devait voter pour). Ils étaient une majorité de 55 % à rejeter les eurobonds (contre 35 % pour). L'idée de créer des « États-Unis d'Europe », énoncée par la ministre du Travail Ursula von der Leyen (CDU), recueillait tout de même 42 % d'opinions positives (contre 53 % d'opinions négatives)²⁷.

Au sujet des États dont les finances publiques ne sont pas sous contrôle, les Allemands estiment, pour une majorité d'entre eux, que des règles et des sanctions plus fortes, pouvant aller jusqu'à l'exclusion, devraient être adoptées : 56 % des personnes interrogées sont d'avis que les pays non vertueux devraient être exclus de la zone euro, 40 % sont contre²⁸. Le jugement des Allemands est encore plus tranché en ce qui concerne la Grèce : en novembre 2011, 82 % se déclaraient favorables à son retrait de la zone euro

²⁴ Voir Commission européenne, Eurobaromètre standard 76, « Annexe », Bruxelles, décembre 2011, p. 65.

²⁵ Voir sondage ARD-DeutschlandTREND, septembre 2011, disponible sur : <www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2011/september> (consulté le 27 Janvier 2012).

²⁶ Voir Commission européenne, Eurobaromètre Standard 75, « Les Européens, l'Union européenne et la crise », Bruxelles, août 2011, p. 20.

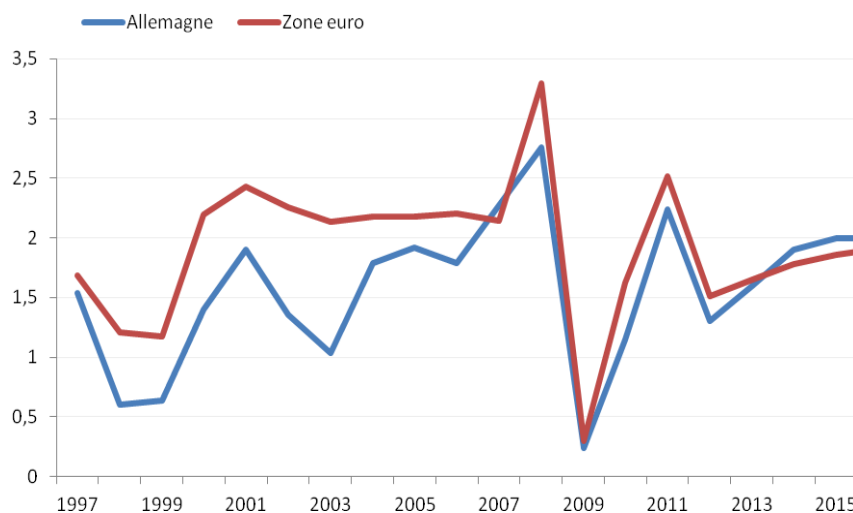
²⁷ Voir sondage ARD-DeutschlandTREND, septembre 2011, *op. cit.* [25].

²⁸ Voir sondage ARD-DeutschlandTREND, décembre 2010, *op. cit.* [22].

dans le cas où Athènes n'accepterait pas les mesures de sauvetage préconisées par ses partenaires²⁹.

Pour 47 % des Allemands, la situation budgétaire des États de la zone euro constitue le plus grand défi posé à l'UE³⁰. À cela s'ajoute l'angoisse perpétuelle des Allemands vis-à-vis de l'inflation. En avril 2011, 66 % étaient persuadés que les prix avaient davantage augmenté que dans les années précédentes³¹. La peur de l'inflation a considérablement influencé la perception de l'euro depuis son entrée en vigueur (c'est ce que les Allemands appellent le débat sur le « Teuro », néologisme obtenu par contraction du mot « euro » et de l'adjectif « teuer », qui veut dire « cher »). Pourtant, les données disponibles sur l'inflation contredisent cette impression : entre 1999 et 2011, le taux moyen d'inflation en Allemagne a été de 1,5 %³².

Graphique 1: Taux moyen d'inflation dans la zone euro et en Allemagne, 1997-2015 (estimation)



Source : FMI, février 2012

Deux facteurs peuvent expliquer l'intensification des critiques contre l'euro depuis le déclenchement de la crise de la dette en 2009-2010. D'abord, la gestion de crise en 2010-2011 n'a pas eu les résultats escomptés : il a fallu sans cesse prendre de nouvelles

²⁹ Voir sondage ARD-DeutschlandTREND, novembre 2011, disponible sur : <www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2011/november> (consulté le 27 janvier 2012).

³⁰ Voir Commission européenne, *op. cit.* [23], p. 35.

³¹ Voir sondage ARD-DeutschlandTREND, avril 2011, disponible sur : <www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2011/april/> (consulté le 27 janvier 2012).

³² Résultats de nos propres calculs basés sur les données Eurostat sur le taux d'inflation, disponibles sur :

<epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tsieb060> (consulté le 27 janvier 2012).

mesures, de plus en plus lourdes, celles-là même que le gouvernement allemand excluait encore catégoriquement quelques semaines auparavant. C'est le cas de la réforme du FESF : l'élargissement de ses compétences, à travers par exemple la possibilité de racheter des obligations d'État sur le marché secondaire, était une option que Berlin avait jusqu'alors refusée. L'impression que l'Allemagne prenait des risques de plus en plus grands et que les crédits d'aide pourraient ne jamais être remboursés si les États bénéficiaires ne parvenaient pas à mettre en place leurs réformes et à consolider leurs finances publiques a nourri un scepticisme croissant.

D'autre part, le gouvernement allemand s'est peu exprimé publiquement sur ce dossier, notamment pendant la première année de la crise de la dette, au moment de l'adoption du premier plan d'aide à la Grèce et du FESF en avril-mai 2010. Les analystes ont entre autres attribué cette réserve aux élections régionales. Ce n'est qu'au plus fort de la crise de la dette, en 2011, que Berlin a commencé à expliquer la nécessité des plans de sauvetage, arguant que l'économie allemande, en particulier son secteur financier, était directement concernée. Ces justifications se sont inscrites dans un argumentaire plus large sur les avantages de la participation de l'Allemagne à la zone euro et à l'UE.

Positions des différents partis sur la gestion de crise et la réforme de la gouvernance

En raison de la forte attention parlementaire aux développements de la zone euro, attisée par l'intensité des débats publics, les partis politiques allemands ont dû prendre un certain nombre de positions de principe sur la gestion de crise, les structures de gouvernance de la zone euro et la poursuite de l'intégration politique. Les positions des partis sur chacun des paquets d'aide accordés par l'UE ne se font pas au cas par cas, mais sont inscrites dans le contexte plus large des limites, souhaitables ou nécessaires, à respecter dans la gestion de crise et la poursuite des réformes sur la gouvernance. En apportant sa caution à l'endettement d'autres pays de l'Eurogroupe, l'Allemagne s'est rendu compte que la zone euro, du moins temporairement, ne pourrait tenir qu'au prix de transferts financiers directs et indirects, et ce aussi longtemps que les déséquilibres financiers ne seraient pas compensés. Cette prise de conscience s'est accompagnée de débats de fond sur l'importance de la solidarité financière, sur la disposition au partage du risque et sur la responsabilité collective. En fait, c'est toute la question de l'identité politique de l'Union qui est contenue dans le débat autour du pacte fiscal européen, de l'union fiscale et de l'union politique. Dans les paragraphes qui suivront, nous tenterons de détailler les positionnements de chacun des partis allemands³³ sur ces questions.

La CDU/CSU

Comme par le passé, la CDU se caractérise toujours par son engagement en faveur d'un approfondissement de l'UE. En 2011, des divisions sont cependant apparues au sein du parti à propos de la forme des mécanismes de sauvetage et la façon dont le Parlement devait y exercer son contrôle. La chancelière Angela Merkel et le ministre des Finances Wolfgang Schäuble (tous deux CDU) ont été critiqués pour avoir maintenu le Bundestag à l'écart de la prise de

³³ Les positions présentées sont celles exprimées jusqu'en février 2012.

décision. Certains députés sont allés jusqu'à déclarer publiquement qu'ils voteraient contre la loi de ratification du FESF³⁴.

S'agissant des mécanismes de sauvetage, la CDU a posé le principe « pas de garantie sans contrepartie » : « C'est la raison pour laquelle les États défaillants doivent adopter des réformes profondes afin de renouer avec la stabilité et la compétitivité. Cela comprend l'assainissement des finances publiques en mettant à contribution la fortune publique de ces États, qui est parfois considérable³⁵. » La crise ne peut être surmontée que *via* des réformes structurelles fondamentales (à l'échelle communautaire comme au niveau des États), visant à limiter l'émission de nouvelles dettes et à rétablir la compétitivité. La CDU soutient l'adoption de mécanismes de frein à la dette selon le modèle allemand, ancrés dans la constitution des États membres et appelés à devenir un nouveau critère d'adhésion à la zone euro. Le parti rejette l'idée d'un système de péréquation financière automatique.

La CDU milite également pour une plus forte coordination politico-économique. Le « Pacte euro plus », qui doit permettre d'atteindre une meilleure convergence économique et budgétaire, est un premier pas dans ce sens. En revanche, le parti rejette fondamentalement toute idée de sanction contre des États dont la balance des paiements courants serait excédentaire.

Par ailleurs, la CDU se montre très attachée au respect de l'indépendance de la BCE et estime qu'il doit exister une stricte séparation entre politique monétaire et politique financière. Le nouveau FESF et le futur MES constitueront des instruments alternatifs, permettant à la BCE de mettre fin à sa politique de rachat d'obligations d'État sur le marché secondaire, laquelle ne devra plus être utilisée qu'en dernier recours.

Enfin, la CDU s'est prononcée en faveur de l'instauration rapide d'une taxe sur les transactions financières, le cas échéant limitée à la zone euro : « S'il s'avère impossible de mettre en place cette taxe dans le cadre d'un accord commun entre l'UE et les États-Unis ou à l'intérieur de l'UE, nous soutiendrons son instauration dans la seule zone euro et continuerons à militer en faveur de son élargissement à l'Europe entière et à l'international³⁶. »

³⁴ Voir par exemple « Bosbach droht mit Nein zu Merkels Euro-Kurs », *Tagesschau.de*, 21 août 2011, disponible sur : <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/eurobonds120.html> (consulté le 29 février 2012).

³⁵ CDU, *Starkes Europa: Gute Zukunft für Deutschland. Antrag des Bundesvorstands der CDU Deutschlands an den 24. Parteitag, 14./15. November 2011 in Leipzig*, disponible sur : www.cdu.de/doc/pdf/161111-europaantrag-buvo-pt24.pdf (consulté le 27 janvier 2012).

³⁶ CDU, *Kieler Erklärung. Ideen von Morgen- Made in Germany. Beschluss des Bundesvorstands der CDU Deutschlands anlässlich der Klausurtagung am 13. und 14. Januar 2012 in Kiel*, disponible sur : www.cdu.de/doc/pdf/120114-Kieler-Erklärung.pdf (consulté le 27 janvier 2012).

Plus controversé fut le débat sur la création des fameux « eurobonds ». La chancelière et le ministre des Finances n'ont pas totalement exclu l'idée d'emprunts garantis par l'ensemble des pays européens (au moins temporairement), mais ils les ont déclarés impraticables tant que des mesures de renforcement du contrôle budgétaire et des mécanismes de sanction en cas de défaillance ne seraient pas adoptés. Dans le même temps, d'autres membres de la CDU ont en revanche plaidé pour le rejet à long terme de l'option des eurobonds.

Dans les conclusions de son congrès de novembre 2011, la CDU, dans la continuité de sa tradition pro-européenne, a appelé à « parachever l'Union économique et monétaire et [à] faire de l'UE une Union politique forte³⁷ », tout en insistant sur l'importance du principe de subsidiarité. L'Union monétaire doit, à ses yeux, privilégier la stabilité en s'inspirant du modèle allemand. À cet égard, le parti juge prioritaires la réduction de la dette publique, l'accroissement de la compétitivité et la régulation des marchés financiers. Pour y parvenir, il préconise un transfert plus important de compétences à l'échelon communautaire ainsi que différentes modifications dans les traités européens. Une convention « au mandat clairement défini » pourrait ainsi être créée avec pour mission d'exercer un contrôle budgétaire accru sur les pays membres de la zone euro, de poursuivre le développement du MES, appelé à terme à devenir un « Fonds monétaire européen », ainsi que de réfléchir à des questions institutionnelles fondamentales. Celles-ci concernent notamment l'élection directe du président de la Commission et l'instauration d'un système parlementaire à deux chambres dotées d'un droit d'initiative. Aux yeux de la CDU, la répartition des sièges de députés européens devrait, à moyen terme, refléter davantage l'importance démographique des pays membres. Lors des prochaines élections au Parlement européen, le Parti populaire européen (PPE) devrait présenter une tête de liste commune.

La CSU, le petit – mais influent – parti conservateur bavarois allié de la CDU, s'est illustré sur certains dossiers par des positions plus radicales que celles de son parti frère. Ainsi, la CSU n'exclut pas la possibilité pour un pays de quitter la zone euro. En revanche, elle refuse catégoriquement les emprunts communautaires, car elle estime que les différences de taux d'intérêts constituent l'unique instrument incitant un État à la discipline budgétaire. Malgré tout, le parti bavarois soutient A. Merkel dans ses efforts pour stabiliser la zone euro. Tout comme la CDU, la CSU juge nécessaire d'introduire dans tous les États de la zone euro un mécanisme de frein à la dette. Le parti soutient également l'idée de la taxe sur les transactions financières, alors avancée de concert par A. Merkel et Nicolas

³⁷ CDU, *Starkes Europa: Gute Zukunft für Deutschland. Antrag des Bundesvorstands der CDU Deutschlands an den 24. Parteitag, 14./15. November 2011 in Leipzig*, op. cit. [35].

Sarkozy, ainsi que la nécessité d'une meilleure coordination budgétaire³⁸. Peu avant le vote sur le plan d'aide à la Grèce, le ministre de l'Intérieur Hans-Peter Friedrich avait suggéré de présenter à Athènes une offre attractive de sortie de la zone euro³⁹.

Le FDP

À plusieurs reprises, les responsables politiques du FDP ont adopté une position critique au sein de la coalition gouvernementale sur les décisions adoptées. Sur le fond, ils ont avant tout défendu la nécessité d'adopter des règles contraignantes pour forcer les États à l'austérité ; ils refusent l'augmentation de la force de frappe des mécanismes de sauvetage et soulignent l'importance des normes de régulation. Le FDP considère les résultats des négociations allemandes pendant la crise de l'euro comme autant de victoires d'une politique libérale. Le chef du parti, Philipp Rösler, fait du FDP un bastion contre ce qui, pour lui, serait une catastrophe en termes de régulation politique : « Notre résistance a porté ses fruits : contre les eurobonds, contre une licence bancaire pour le FESF. En somme, contre la mutualisation des dettes⁴⁰. »

Au sein du parti, les opinions sont loin d'être homogènes. Une aile du FDP plus impétueuse que les autres refuse de soutenir la politique du gouvernement de coalition et exige que les citoyens soient davantage consultés sur les grands enjeux européens⁴¹. Les critiques les plus virulentes ont été formulées par le député Franck Schäffler, qui a voté contre le plan d'aide à la Grèce et contre la création et la réforme du FESF. Il a par ailleurs démissionné de ses fonctions de leader du groupe FDP au sein de la commission des finances du Bundestag. Fin 2011, il a lancé un référendum interne au parti visant à remettre en question la ligne officielle du FDP et la politique du gouvernement sur la gestion de la crise de l'euro. Le

³⁸ CSU, « Klare Position für Europa und einen stabilen Euro », 27 décembre 2011, disponible sur : <www.csu.de/partei/aktuelles/174011144.htm> (consulté le 27 janvier 2012) ; « Euro-Krise: Auch CSU macht gegen Merkels Euro-Kurs mobil », *Focus.de*, 14 septembre 2011, disponible sur : <www.focus.de/politik/weiteremeldungen/euro-krise-auch-csu-macht-gegen-merkels-euro-kurs-mobil_aid_665288.html> (consulté le 27 janvier 2012).

³⁹ « La Grèce a de meilleures chances de se régénérer et de redevenir compétitive à l'extérieur qu'à l'intérieur de la zone euro », a déclaré M. Friedrich, selon les informations du magazine *der Spiegel*. Et le ministre de l'Intérieur allemand de poursuivre : « Il ne s'agit pas d'exclure la Grèce mais de lui présenter des arguments de sortie qu'elle ne pourra pas refuser. » Voir « Innenminister Friedrich empfiehlt Griechen Euro-Austritt », *Spiegel Online*, 25 février 2012, disponible sur : <www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,817567,00.html> (consulté le 29 février 2012).

⁴⁰ Interview de Philip Rösler, « Sind Sie nächste Woche noch FDP-Vorsitzender, Herr Rösler? », *Bild am Sonntag*, 11 décembre 2011.

⁴¹ Voir Fr. Schäffler, « Der Euro darf nicht zum Spaltpilz in Europa werden », *Handelsblatt*, 13 décembre 2011.

quorum ne fut cependant pas atteint⁴². Parmi les voix exprimées, 44 % soutinrent la proposition du groupe Schäffler contre le MES, 54 % suivirent celle du président du parti⁴³.

Concernant le futur visage de la zone euro, le FDP plaide pour un « renforcement conséquent du PSC⁴⁴ ». Il estime que les membres de l'Union monétaire devraient être astreints à la consolidation de leurs budgets nationaux et à une réduction du montant de leurs dettes selon les critères de déficit définis par Maastricht. Le parti recommande l'instauration de sanctions automatiques, que seul un vote à la majorité qualifiée des membres de la zone euro pourrait lever. Il défend aussi l'adoption par les États de mécanismes de frein à la dette. Ces éléments reprennent pour l'essentiel les mesures contenues dans le pacte fiscal proposé par Berlin et Paris lors du Conseil européen du 9 décembre 2011 et signé par 25 chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen du 2 mars 2012.

S'agissant du MES, le FDP juge que « doit prévaloir de façon catégorique le principe de l'ultima ratio ⁴⁵ ». Les crédits d'aide ne devraient être accordés (sous de strictes conditions) que lorsque l'existence d'un danger pour toute la zone euro est avérée. Le parti exige que soient fixées des règles claires permettant d'encadrer au mieux l'insolvabilité d'un État, que toute intervention du MES soit conditionnée à une stricte autorisation du Parlement et que la Bundesbank soit représentée au sein du directoire du MES. Toute mutualisation des dettes est exclue. Dans le cas d'une crise de solvabilité, les créanciers privés devront être mis à contribution. En soutenant l'idée d'une réduction continue de la capacité de prêt du MES après sa phase de lancement, le FDP se distingue de l'ensemble des partis représentés au Bundestag.

Les critiques exprimées par certaines ailes du parti libéral, notamment au moment de l'augmentation de la capacité du fonds de sauvetage européen en 2011, ont révélé les différends entre les membres de la coalition. S'y est ajoutée une controverse au sujet de la taxe sur les transactions financières, que le FDP souhaite instaurer dans l'ensemble des pays de l'UE, alors que la CDU se contenterait dans un premier temps de la voir mise en œuvre au sein de la seule zone euro. Même dans le cadre du débat sur l'approfondissement politique de l'UE, les opinions divergent. La CDU avait déposé en

⁴² Pour que le résultat du vote soit pris en compte, une participation de 21 503 militants était nécessaire, sur les 65 000 membres que compte le parti libéral allemand. Avec seulement 20 178 suffrages exprimés, le quorum ne fut pas atteint.

⁴³ Voir « FDP-Mitglieder bekennen sich zu Europa », 16 décembre 2011, disponible sur : www.fdp.de/FDP-Mitglieder-bekennen-sich-zu-Europa/2123c13809i1p397/index.html (consulté le 27 janvier 2012).

⁴⁴ FDP, *Beschluss des 62. Ord. Bundesparteitages der FDP, Rostock, 13.- 15. Mai 2011*, disponible sur : www.fdp.de/files/1208/BPT-Europa_ist_Deutschlands_Zukunft.pdf (consulté le 27 janvier 2012).

⁴⁵ *Ibid.*

2011 des propositions concrètes sur la réforme du processus de décision au sein de l'UE. Le FDP a pour sa part plutôt défini des « lignes rouges » pour l'UE, qui doit devenir « plus démocratique, plus compréhensible, plus transparente et plus efficace » ; les libéraux mettent en garde contre « un gouvernement économique centralisé », qui « redistribuerait les dettes et la prospérité et dirigerait de façon bureaucratique⁴⁶ ».

Le SPD

Depuis le début de la crise, le parti social-démocrate s'est montré critique vis-à-vis de la politique menée par la coalition conservatrice-libérale au pouvoir. Il défend en priorité une plus stricte régulation des marchés financiers internationaux et l'instauration d'un organe de surveillance des grandes banques transnationales, seule façon de résoudre la problématique du « *too big to fail* » (« trop gros pour faire faillite »), responsable entre autres de mesures incitatives stratégiquement mauvaises.

Par ailleurs, le parti a mis le gouvernement en garde à plusieurs reprises contre une politique de consolidation budgétaire (dont il ne conteste pas l'utilité) qui, si elle était trop rigoureuse, provoquerait une « spirale déflationniste à la fois conjoncturelle et structurelle⁴⁷ ». Il estime nécessaire de stimuler la croissance, par exemple en consacrant le produit de la taxe sur les transactions financières à un programme d'investissement, pour reprendre une proposition d'Andrea Nahles, secrétaire générale du parti⁴⁸. À plus longue échéance, il appelle de ses vœux l'instauration d'un « programme européen d'investissement, orienté sur les secteurs clés des 20 prochaines années⁴⁹ », et souligne que la réduction des déséquilibres macroéconomiques ne peut relever de la seule responsabilité des États déficitaires.

Le SPD défend par ailleurs un élargissement des compétences du MES pour en faire un véritable Fonds monétaire européen, capable d'organiser la restructuration des dettes des États défaillants. Les anciennes dettes pourraient être transférées vers un Fonds européen de remboursement de la dette. Au plus fort de la

⁴⁶ FDP, *Beschluss des Bundesvorstands der FDP, Berlin, 24. Oktober 2011. Europa auf dem Weg zur Stabilitätsunion*, disponible sur : <www.liberale.de/files/3095/Buvo-Europa_auf_dem_Weg_zur_Stabilitaetsunion.pdf> (consulté le 28 janvier 2012).

⁴⁷ SPD, « *Leitantrag: Neuer Fortschritt für ein starkes Europa* », 4 décembre 2011, disponible sur : <www.spd.de/aktuelles/Pressemitteilungen/21558/20111204_leitantrag_europa.html> (consulté le 27 janvier 2012).

⁴⁸ Voir J. Almstedt, « *SPD fordert Kurswechsel von Merkel* », 9 janvier 2012, disponible sur : <www.spd.de/aktuelles/News/22750/20120109_nahles_fts.html> (consulté le 27 janvier 2012).

⁴⁹ Voir SPD, *op. cit.* [47].

crise, à l'été 2011, plusieurs responsables du SPD se sont exprimés en faveur des eurobonds, afin d'empêcher la spéculation contre les États et baisser de manière significative les taux d'intérêts de la plupart des pays⁵⁰.

Le parti souhaite à long terme poursuivre le développement de l'Union monétaire pour en faire une « Union économique et budgétaire », dans le sillage de laquelle pourrait être formulée une politique financière, fiscale et économique commune, ainsi que des objectifs communs en matière culturelle et sociale. L'objectif final est de poser les jalons d'une véritable Union politique⁵¹. Le SPD recommande que le futur gouvernement économique et financier soit dirigé par des responsables politiques élus démocratiquement, les décisions sur les principales questions budgétaires ne pouvant cependant pas être prises sans la participation des parlements nationaux. Le droit primaire européen serait enrichi d'un volet dédié au progrès social, afin de protéger les droits sociaux fondamentaux face aux lois du marché. Le SPD préconise également de fusionner les fonctions de président du Conseil et de président de la Commission pour former un président de l'UE élu par le Parlement européen. Ce dernier serait amené, à terme, espèrent les sociaux-démocrates, à devenir une instance législative à part entière, dotée des pléines compétences budgétaires et d'un droit d'initiative législative propre.

Les Verts

Les Verts ont également critiqué la politique du gouvernement de façon proactive. Dès le début de l'année 2011, le parti a formulé des propositions pour surmonter la crise de la zone euro, qui ne pourra se faire qu'au prix d'une réforme en profondeur de l'UE.

Le parti s'est clairement prononcé contre la possibilité pour un Etat, qu'il s'agisse de la Grèce ou de l'Allemagne, de quitter la zone euro. Pour lutter contre les causes de la crise actuelle tout en conservant la zone euro dans sa forme actuelle, les Verts préconisent de lutter contre les déséquilibres structurels entre États, pas uniquement par des mesures d'austérité dans les pays déficitaires, mais aussi par des programmes d'investissement leur permettant de se redresser. Les écologistes critiquent les politiques qui mettent

⁵⁰ Voir débats au Bundestag : « SPD watscht Rösler für Eurobonds-Nein ab », *FT Deutschland*, 24 novembre 2011, disponible sur :

<www.ftd.de/politik/deutschland/bundestagsdebatte-spd-watscht-roesler-fuer-eurobond-nein-ab/60133734.html?page=2> (consulté le 27 janvier 2012) ; SPD, « Eurobonds: Ein wichtiger Teil des Gesamtkonzepts zur Sicherung der Zukunft der Eurozone », disponible sur : <www.spd.de/aktuelles/Eurobonds> (consulté le 27 janvier 2012).

⁵¹ *Ibid.*

exagérément l'accent sur l'austérité. « La nécessaire discipline budgétaire, qui doit faire l'objet d'un contrôle, doit aussi aller de pair avec des programmes d'investissement intelligents dans l'économie réelle, la mise à contribution des marchés par le biais d'une taxe sur les transactions financières et une lutte contre le chômage des jeunes qui atteint, dans certains pays, des niveaux dramatiques », explique Cem Özdemir, co-président du parti⁵². Les Verts jugent les eurobonds indispensables pour contenir la spéculation et la majoration d'intérêt sur les emprunts d'État⁵³.

Très tôt, le parti a intégré la discussion sur les déficits fonctionnels de la zone euro dans un débat plus large sur la réforme de l'UE⁵⁴. Il souhaite poursuivre l'intégration, qu'il considère comme « la meilleure réponse à la perte de marge de manœuvre de la politique nationale dans un monde globalisé. Les acquis européens ne pourront être conservés qu'à la condition de faire émerger une politique supranationale dotée d'une légitimité démocratique, susceptible d'incarner un pouvoir de poids face aux acteurs mondiaux, qu'ils soient étatiques ou non étatiques, comme les marchés financiers⁵⁵ ». L'approfondissement est possible sous l'impulsion d'un groupe d'États volontaires, guidés non pas par une logique de coopération intergouvernementale, mais par la méthode communautaire. Par ailleurs, les Verts demandent que les traités interétatiques soient intégrés à moyen terme dans le cadre communautaire. Le parti s'est également prononcé en faveur de la création d'une convention au mandat limité, chargée principalement de délivrer des recommandations pour une harmonisation en matière fiscale, économique, sociale et financière⁵⁶.

Les Verts estiment par ailleurs que le Parlement européen et la Commission devraient se voir accorder davantage de compétences en matière de politique économique, fiscale et sociale. Ils souhaitent que le Parlement dispose d'un droit d'information vis-à-vis du Conseil de l'UE et de l'Eurogroupe. Au niveau national, ils demandent que cessent les infractions au droit d'information et de contrôle du Bundestag. Le Parlement européen devrait par ailleurs avoir le droit d'élire directement le commissaire européen aux Affaires

⁵² Die Grünen, « Europa, was nun? », 9 décembre 2011, disponible sur : <www.gruene.de/themen/europa/europa-was-nun.html> (consulté le 27 janvier 2012).

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Voir Die Grünen, *Beschluss der 33. Bundesdelegiertenkonferenz, Kiel, 25.-27.November 2011. Europa gewinnt zusammen oder verliert*, disponible sur : <www.gruene-partei.de/cms/default/dokbin/397/397680.europa_gewinnt_zusammen_oder_verliert.pdf> (consulté le 27 janvier 2012).

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Voir Die Grünen, *Beschluss der 33. Bundesdelegiertenkonferenz, Kiel, 25.-27.November 2011. Die Zukunft ist Europa, 25-27 novembre 2011*, <www.gruene-partei.de/cms/default/dokbin/397/397691.die_zukunft_ist_europa.pdf> (consulté le 27 janvier 2012).

économiques et monétaires et de le révoquer. Le commissaire serait appelé à présider l'Eurogroupe ainsi que la réunion des ministres des Finances, afin de prendre en compte le rôle des États membres dans une « Union économique et solidaire ». Autre mesure que les Verts appellent de leurs vœux : l'octroi au Parlement européen d'un propre droit d'initiative. Ils estiment que les textes législatifs concernant l'Union économique et solidaire devraient en général faire l'objet d'un processus de codécision. Ils recommandent enfin que les élections européennes soient européanisées, entre autres *via* des listes transnationales.

Die Linke

Aux yeux du parti d'extrême gauche Die Linke, le principal facteur déclencheur de la crise est la concentration croissante de la richesse entre les mains de quelques-uns, phénomène accru par la spéculation. Le parti explique que la crise financière a mis à rude épreuve les budgets nationaux, au travers des programmes de sauvetage des banques et de soutien à la conjoncture. Fragilisés, ces mêmes budgets ont ensuite été l'objet de la spéculation des marchés qui pariaient sur l'aggravation de leurs difficultés⁵⁷.

De manière générale, le parti estime qu'une Union monétaire est impossible sans une politique économique et sociale commune visant au nivellement des économies nationales⁵⁸. Le parti souhaite que soit opérée une harmonisation des balances des paiements courants afin de venir à bout des facteurs de crise liés à l'économie réelle, et notamment de mettre un terme au *dumping* salarial, fiscal et social. En conséquence, Die Linke encourage la construction d'une « Union européenne de compensation » dotée d'un système de sanctions, y compris dans le cas d'une balance des paiements courants excédentaire. L'UE est considérée comme un « moteur de la restructuration néolibérale », « les villes, les régions et les États étant mis en concurrence sur un marché intérieur commun, luttant à qui aura le plus faible taux d'imposition, les obligations environnementales les plus laxistes, les salaires et les cotisations sociales les plus faibles⁵⁹ ». Le parti dénonce l'erreur consistant à

⁵⁷ O. Miemiec, « Europa solidarisch stabilisieren », 15 décembre 2011, <<http://dokumente.linksfraktion.de/101215-europa.pdf>> (consulté le 27 janvier 2012).

⁵⁸ Voir B. Höll et A. Troost, « Erforderliche Maßnahmen zur Überwindung der Eurokrise: Zur Diskussion auf der Fraktionsklausur am 26./27 August 2011 in Rostock », 27 août 2011, disponible sur :

<www.linksfraktion.de/positionspapiere/entwicklungen-eurokrise-seit-juli-2011> (consulté le 27 janvier 2012).

⁵⁹ Voir Die Linke, *Programm der Partei Die Linke. Beschluss des Parteitag des Partei DIE LINKE vom 21. bis 23. Oktober 2011 in Erfurt, bestätigt durch einen Mitgliederentscheid im Dezember 2011*, disponible sur : <www.die-

« rester exclusivement fixé sur l'objectif de la stabilité monétaire », de même que l'introduction généralisée en Europe d'un mécanisme de frein à la dette, susceptible d'attiser le risque de récession.

Au lieu de cela, les responsables et les profiteurs de la crise devraient être mis à contribution *via* des taxes sur les transactions financières, sur les banques, et sur les millionnaires, estime Die Linke. Le parti suggère que les banques soient communautarisées et que la régulation les concernant soit renforcée. La création d'une banque européenne pour les emprunts obligataires permettrait aux États de se refinancer à des taux raisonnables, sans avoir recours aux marchés financiers. Par ailleurs, les États en crise devraient pouvoir bénéficier d'un programme européen de soutien à la conjoncture. Le parti a réitéré en 2011 son soutien à l'introduction d'eurobonds et à un contrôle démocratique de la BCE. Il estime que l'Europe doit renouveler les fondements de ses traités et se doter d'un gouvernement économique qui coordonnerait la politique économique, sociale et monétaire.

Un nouveau débat de fond sur la politique européenne

La crise de la dette et les mesures adoptées pour la contenir ont profondément ébranlé les certitudes qui prévalaient jusque-là en Allemagne sur le « bon » fonctionnement de l'Union monétaire. Du point de vue allemand, la crise a miné le cadre ordo-libéral qui avait présidé à la formation de l'Union monétaire définie par le traité de Maastricht. Le gouvernement fédéral s'est ainsi attelé à une réforme des structures de gouvernance de la zone euro.

D'autres thèmes se sont greffés sur ce débat. À l'exception du FDP, beaucoup estiment désormais que le mécanisme de sauvetage MES doit à terme être transformé en un véritable Fonds monétaire européen. Par ailleurs, beaucoup jugent qu'à long terme, dans le cas d'États surendettés, les conditions devraient être créées pour mettre le secteur privé à contribution. D'autres propositions ont été avancées, portant sur le renforcement de la régulation des marchés financiers européens, sur l'imposition et sur le volet social du marché intérieur. Toutes suggèrent que, dans le débat sur la redéfinition des rapports entre État et marché, l'échelon européen a pris une importance décisive. La crise actuelle et le renforcement des modèles alternatifs, notamment dans l'espace asiatique, conduisent à s'interroger sur l'avenir du système économique actuellement en vigueur.

Avec l'aggravation de la crise et la nécessité (supposée), pour le gouvernement fédéral, de devoir agir rapidement et discrètement pour contrer la pression des marchés, le débat public s'est concentré en 2011 sur la question des rapports de pouvoir entre les institutions nationales. En effet, les modifications institutionnelles du traité de Lisbonne et la « sommetisation » de la politique européenne ont contribué à déplacer le centre de gravité de la décision politique en direction de l'exécutif, et notamment vers la chancellerie, et ce même en ce qui concerne les processus de coordination de politique européenne internes à l'Allemagne. Le Bundestag s'est défendu. Armé d'arguments politiques et juridiques, il s'est élevé contre ce qu'il considérait comme une atteinte à son pouvoir de contrôle et de codécision. Il a fait de la légitimité démocratique des mesures de gestion de crise et des décisions de gouvernance économique un sujet majeur dans le débat politique sur l'Europe en Allemagne.

Au cours du second semestre 2011, de grandes propositions ont vu le jour. Différents courants politiques ont suggéré une

démocratisation de l'UE dans le cadre d'un approfondissement de l'Union monétaire pouvant aboutir à la création d'une Union politique. Bien qu'un renforcement de la coordination, fondée sur un système de règles et de sanctions, soit encore nécessaire au niveau politique, il apparaît de plus en plus clairement que ces approches technocratiques se heurtent à plus ou moins long terme aux limites de la légitimité démocratique et risquent de devenir inefficaces. Ainsi, beaucoup se demandent s'il ne faudrait pas assortir l'ancrage constitutionnel, dans chaque État, des règles de frein à la dette, d'un renforcement des compétences de l'UE dans les domaines économique et budgétaire – même si, dans le cas de l'Allemagne, les obstacles constitutionnels à un tel projet sont nombreux. Force est en tout cas de constater que ces réflexions ne suscitent que peu d'écho dans les débats politiques des autres pays membres de l'Union. C'est surtout entre la France et l'Allemagne que les divergences sur l'avenir de l'UE sont particulièrement fortes et les débats intenses.

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « Notes du Cerfa » sont des textes concis, à caractère scientifique et de nature policy oriented. À l'instar des « Visions franco-allemandes », les « Notes du Cerfa » sont accessibles sur le site Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Dernières publications du Cerfa

Pervenche Berès, *La crise et la gouvernance économique européenne*, « Note du Cerfa », n° 94b, avril 2012.

Sylvie Goulard, *La France et l'Allemagne face à la crise : doute sur le diagnostic et la méthode*, « Note du Cerfa », n° 94a, mars 2012.

Brigitte Knopf, Hendrik Kondziella, Michael Pahle, Mario Götz, Thomas Bruckner et Ottmar Edenhofer, *La sortie du nucléaire en Allemagne : scénarios de politique énergétique*, « Note du Cerfa », n° 93, février 2012.

Andreas Mehler et Christian von Soest, *La politique africaine de l'Allemagne : quelles convergences avec la France ?*, « Note du Cerfa », n° 92, janvier 2012.

Hans-Georg Ehrhart, *L'interaction civilo-militaire dans la politique de sécurité allemande : le cas de l'Afghanistan*, « Note du Cerfa », n° 91, décembre 2011.

Henning Riecke, *La culture stratégique de la politique étrangère allemande*, « Note du Cerfa », n° 90, novembre 2011.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le Ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991. Yann-Sven Rittelmeyer est chercheur au Cerfa et responsable de la publication des « Notes du Cerfa » et des « Visions franco-allemandes ». Nele Wissmann travaille au Cerfa comme assistante de recherche et est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ».