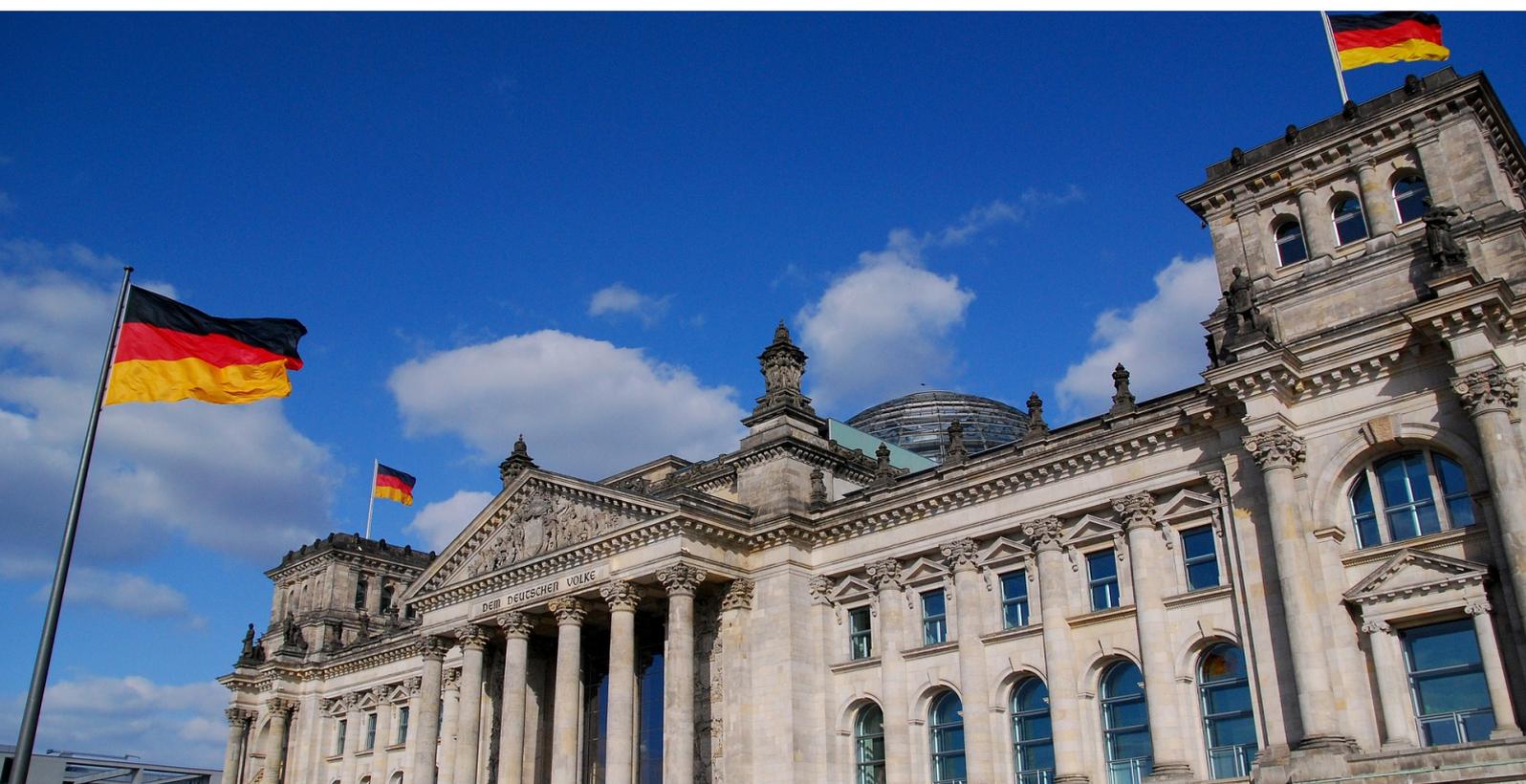


CONFRONTATIONS EUROPE

L'accord de coalition allemand, une volonté nouvelle de façonner l'avenir ?

Stefan Seidendorf



PRÉSENTATION

Stefan Seidendorf, directeur adjoint de l'Institut franco-allemand de Ludwigsburg et administrateur associé de Confrontations Europe, revient sur les ambitions européennes du nouveau gouvernement allemand, suite à l'élection d'Olaf Scholz en tant que Chancelier, le 8 décembre 2021.

Avant d'élire le nouveau chancelier, la coalition issue des élections allemandes du 26 septembre dernier a présenté le 24 novembre son « accord de coalition ». Bien plus qu'une feuille de route, ce document de presque 180 pages se présente comme un programme très détaillé de la politique des quatre années à venir. Si la tendance très « allemande » de vouloir prévoir et décider toutes les éventualités dans leurs moindres détails avant même qu'elles n'arrivent peut prêter à sourire, il existe un enjeu plus fort encore derrière ce document. La nouvelle coalition réunit trois partis – les sociaux-démocrates du SPD, les Verts (Die Grünen) et les libéraux du FDP – qui n'ont jamais gouverné ensemble.

Pire, les Verts et le FDP, qu'on pourrait pourtant tous deux considérer comme des partis libéraux, se sont longtemps opposés comme des « frères ennemis », incarnant un (néo-)libéralisme de droite débridé (pour le FDP) et un libéralisme « libéral-libertaire » du tout-permis pour les Verts (imaginez le Président Giscard d'Estaing qui serait amené à gouverner avec Daniel Cohn-Bendit comme Premier ministre...). Si ces deux positions extrêmes sont sans doute caricaturales et ne représentent plus la réalité de ces deux partis à ce jour, l'idée de les voir gouverner ensemble faisait longtemps sourire plus d'un observateur. L'accord de coalition traduit ainsi au fond un manque de confiance entre les partenaires de la majorité. En réponse, ils ont cherché à élaborer dès le départ un programme détaillé, transformant leur contrainte en vertu (1).

Oser plus de progrès : Une vision pour la société allemande

De cette approche résulte un texte qui, malgré ses détails et ses lourdeurs à travers ses 31 chapitres, qui touchent tous les champs politiques imaginables, peut être réduit à deux sujets transversaux : moderniser l'Allemagne, et soumettre l'ensemble des politiques publiques au paradigme de la transformation écologique vers un modèle durable. C'est ainsi que le document prend le titre « Oser plus de progrès » (sans doute une référence à Willy Brandt et sa devise « oser plus de démocratie »), suivi par le triptyque « liberté, équité, développement durable ». D'un point de vue français, on remarquera tout de suite l'utilisation du terme *Gerechtigkeit* (justice, ou ici : équité) à la place de la traditionnelle « égalité », terme qui reflète la vision libérale de la société et dont s'inspirent autant les Verts que le FDP.

A la base du document se trouve ensuite une analyse sans illusions d'un monde confronté à de nombreux périls, qui donnent lieu à une « compétition systémique internationale », constat étonnant pour qui connaît la politique allemande :

« La crise climatique met en péril les fondements de notre vie et menace la liberté, la prospérité et la sécurité. L'Allemagne et l'Europe doivent réaffirmer leur force économique face à une concurrence mondiale accrue. Dans la compétition systémique internationale, il s'agit de défendre résolument nos valeurs avec des partenaires démocratiques. Parallèlement, la numérisation modifie la manière dont nous gérons nos affaires, travaillons et communiquons entre nous. Notre société vieillit, devient plus diverse. Il nous faut également réduire les tensions sociales en période de changement rapide et renforcer la confiance dans notre démocratie. Ces défis sont immenses, interdépendants et simultanés.»

Si l'on accepte l'idée qu'à la base de cet accord se trouvent les divergences fondamentales entre trois partenaires très différents, il est d'autant plus intéressant de constater que ce document, et sans doute le projet politique que le nouveau gouvernement prétend incarner, traduisent la volonté de façonner une société nouvelle, qui prend acte de ses différences et les transforme en force.

La capacité de vivre ensemble ses différences devient ainsi le véritable ciment de la nouvelle coalition et du modèle social recherché. Nous sommes donc loin d'un gouvernement pour qui la politique consistait à « résoudre des problèmes », en établissant systématiquement le rapport de force entre tous les partis concernés, et en recherchant méthodiquement le compromis du plus petit dénominateur commun possible. Si Angela Merkel, dans sa « grande coalition » avec les sociaux-démocrates, a sans doute perfectionné cette méthode, c'est le chancelier Helmut Schmidt, son lointain prédécesseur social-démocrate, qui pendant les années 1970 avait conseillé que « celui qui a des visions aille consulter un médecin »...

D'un point de vue français, le modèle de société et les modalités du « vivre ensemble » qui sont définis dans l'accord de coalition sont intéressants à plusieurs égards. Le document donne évidemment une idée des politiques qui inspireront le nouveau gouvernement allemand et auxquelles la France sera confrontée. Mais au-delà de la célébration ritualisée de la relation si particulière entre l'Allemagne et la France ou des stéréotypes souvent caricaturaux véhiculés par les nationalistes de gauche et de droite, le véritable atout de la coopération franco-allemande et européenne réside ailleurs. A travers nos différences, à travers les différentes solutions politiques que nos sociétés développent souvent face aux mêmes défis et problèmes, nous pouvons remettre en question nos propres certitudes et chercher à nous interroger sur le bien-fondé de nos propres réponses et solutions.

Ainsi, la coalition qui s'apprête à gouverner l'Allemagne part du constat d'une société de plus en plus fragmentée et hétérogène, mais dont il faut reconnaître les différences (2) :

« Notre maxime est une société libre dans laquelle l'égalité entre les femmes et les hommes est réalisée et où les différents projets de vie et biographies ont leur place. »

Face aux difficultés de la classe politique, et notamment des traditionnels partis de masse, à apporter des réponses qui permettent au plus grand nombre de se reconnaître et de s'identifier avec un mouvement politique, les différences et clivages qui sous-tendent nos sociétés ont tendance à se cristalliser et à fracturer impitoyablement les composants et groupes qui devraient pourtant nous permettre de faire société :

« L'Allemagne est diverse et la société est devenue plus libre et plus riche en perspectives, mais aussi plus complexe et plus contradictoire. Le sens commun, la solidarité et la cohésion doivent être redéfinis. On n'y parviendra pas en passant outre les différences, mais en faisant entendre les différentes voix de notre pays sur un pied d'égalité. »

Cette situation, discutée en Allemagne sur fond de (prétendues ?) différences entre « Est » et « Ouest » n'est évidemment pas sans rappeler les Gilets Jaunes et autres nouveaux clivages français (3).

Quelle est la réponse qu'apportent les trois partis ? Elle se trouve dans leur capacité à s'entendre au-delà de leurs différences :

« En ce sens, une coalition de nos trois partis si différents reflète également une partie de la réalité complexe de la société. Si nous parvenons à faire avancer les choses ensemble, cela peut être un signal encourageant pour la société : que la cohésion et le progrès peuvent réussir même avec des points de vue différents. »

En résumé, il ne sert à rien de vouloir nier nos différences. Mais bien compris, reconnues et acceptées, elles peuvent être encadrées et ainsi permettre l'épanouissement d'une société diversifiée. Les trois partis entendent s'appliquer cette leçon à eux-mêmes. Cette approche, de reconnaître les réalités sociales de notre époque au lieu de vouloir les nier, est ensuite transformée en véritable méthode. Partout dans son accord, la future coalition commence par l'analyse et la description des réalités sociales, pour ensuite y apporter sa réponse. La reconnaissance et le respect mutuel, clé de la victoire des sociaux-démocrates, constituent également le gage de la légitimité et de l'acceptation des réponses apportées :

« Nous voulons promouvoir une culture du respect – respect pour les opinions différentes, pour les contre-arguments et les disputes, pour les autres mondes et attitudes. Le présent contrat de coalition montre que nous avons trouvé des solutions communes et viables. Il constitue la base de travail de notre coalition. »

Cette approche au monde et à la société annoncent des résultats politiques prometteurs. Ainsi, sur la politique migratoire, la coalition indique : « Nous avons en commun une conception de l'Allemagne comme une société d'immigration diversifiée. » (Einwanderungsland), un constat refusé par la RFA depuis les premières vagues d'immigration arrivées sur son sol dans les années 1960, et un terme qui est à l'origine d'un certain nombre de grandes polémiques politiques du passé. Et la réponse est sans ambiguïté :

« Pour tenir compte de la réalité sociale, nous rendons possible une participation égalitaire et modernisons les normes juridiques – du droit de la famille au droit de la nationalité. Nous nous opposons à toute discrimination... Nous souhaitons donner un nouveau départ à la politique d'immigration et d'intégration allemande, qui soit à la hauteur d'un pays d'immigration moderne. Pour ce faire, un changement de paradigme sera nécessaire. Nous nous attacherons à une approche des migrations à la fois active et structurante, prévoyante et réaliste. Nous réduirons la migration irrégulière et rendrons possible la migration régulière. »

Cette méthode, de reconnaître et d'accepter ses différences, tout en cherchant à les surmonter, permet de décliner ensuite la plupart des champs politiques. Même en ce qui concerne les finances publiques, où les différences entre Verts et SPD d'un côté, et FDP de l'autre avaient été érigés en véritables clivages, l'accord impose sa logique. Ainsi, selon la nouvelle coalition, les années 2020 seront « une décennie d'investissements pour l'avenir » (protection du climat, numérisation, formation et recherche, ainsi que les infrastructures).

Mais cette annonce est combiné avec le constat d'une « situation budgétaire de départ ... extrêmement exigeante ». Et si 2022 continuera de justifier une « situation d'urgence exceptionnelle au sens de la règle d'endettement », « à partir de 2023, nous limiterons alors l'endettement à la marge de manœuvre définie par la Constitution dans le cadre du frein à l'endettement et nous respecterons les exigences du frein à l'endettement » (4).

Cette approche a évidemment aussi des conséquences pour la politique étrangère et notamment européenne de l'Allemagne. Si le texte évoque, dans les chapitres qui concernent les affaires étrangères, la « responsabilité globale de l'Allemagne », les politiques annoncées sont souvent justifiées par des arguments normatifs ou d'ordre moral :

« Nous assumons la responsabilité globale de l'Allemagne en tant que grande nation industrielle dans le monde. L'engagement en faveur de la paix, de la liberté, des droits de l'homme, de la démocratie, de l'Etat de droit et de la durabilité est pour nous un élément indispensable d'une politique étrangère réussie et crédible. Nous revendiquons notre responsabilité de protection humanitaire et voulons mettre de l'ordre dans les procédures de fuite et de migration. ».

Quelle vision pour l'intégration européenne ?

La différence d'approche, entre la volonté de résoudre des problèmes, et la volonté de façonner une société, est peut-être le plus tangible en ce qui concerne la politique européenne. Si Angela Merkel a sans doute ses mérites, et semble aujourd'hui unanimement reconnue parmi ses pairs comme « gestionnaire de crise », on aura du mal à trouver une trace de sa vision pour l'Europe, alors que le nouveau gouvernement souhaite imprimer sa conception d'un rôle particulier de l'Allemagne dans la politique de l'UE : « *En tant que plus grand État membre, nous assumerons notre responsabilité particulière afin de servir l'UE dans son ensemble.* »

Ainsi, les propositions contenues dans le nouvel accord de coalition pourraient changer la donne : Depuis le discours de la Sorbonne du président Macron, l'idée semble bien établie que le gouvernement français propose une « vision » pour l'avenir de l'UE, quand la chancelière allemande reste sceptique, suit Paris à la marge, le plus souvent contrainte par la situation (la crise de la dette, la crise du Covid...). Le nouveau gouvernement semble vouloir rééquilibrer cette relation, en se positionnant encore « plus européen » que le président français. La coalition donne d'abord raison à M. Macron : « *Une Union européenne démocratiquement plus solide, plus efficace et stratégiquement plus souveraine est le fondement de notre paix, de notre prospérité et de notre liberté.* » Même la « souveraineté européenne » y figure, afin de gagner la capacité d'agir politiquement ensemble : « *C'est dans ce cadre que nous relèverons les grands défis de notre temps, tels que le changement climatique, la numérisation et la préservation de la démocratie.* »

Mais la suite du texte peut surprendre, en prenant le Président français au mot et en proposant une réforme de l'UE encore plus vaste que ce qu'il avait esquissé :

« Nous profiterons de la conférence sur l'avenir de l'Europe pour engager des réformes. Nous soutenons les modifications nécessaires des traités. La conférence devrait déboucher sur une convention constituante et conduire à l'évolution de l'UE vers un État fédéral européen, organisé de manière décentralisée selon les principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur la base de la Charte des droits fondamentaux. Nous voulons renforcer le Parlement européen (PE), par exemple en ce qui concerne le droit d'initiative ; de préférence dans les traités, sinon de manière interinstitutionnelle. Nous donnerons à nouveau la priorité à la méthode communautaire, mais nous avancerons avec certains États membres lorsque cela sera nécessaire. Nous soutenons un droit de vote européen unique avec des listes en partie transnationales et un système de Spitzenkandidat obligatoire. »

L'Allemagne semble enfin prête à jouer son rôle dans le « couple franco-allemand » pour agir en tant que « moteur » de l'intégration européenne. Même s'il est évident que les ambitions affichées ne pourront toutes être réalisées en quatre ans, une nouvelle compétition franco-allemande autour des meilleures propositions pour l'Europe s'annonce, et ceci même sur des sujets plus concrets, comme la réforme inévitable du pacte de stabilité et de croissance:

« Nous voulons renforcer et approfondir l'Union économique et monétaire. Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) a prouvé sa flexibilité. Sur sa base, nous voulons garantir la croissance, maintenir la viabilité de la dette et veiller à des investissements durables et respectueux du climat. L'évolution des règles budgétaires devrait s'orienter vers ces objectifs afin de renforcer leur efficacité face aux défis de notre époque. Le PSC devrait être plus simple et plus transparent, notamment pour renforcer son application. »

Sur le fonds de reconstruction, qui constitue la grande proposition franco-allemande de l'ère Merkel-Macron, le texte reprend la position qui était déjà celle d'Angela Merkel – et de son ministre des finances, Olaf Scholz : *« Next Generation EU (NGEU) est un instrument limité dans le temps et dans son montant et nous voulons que le programme de reconstruction permette une relance rapide et orientée vers l'avenir après la crise dans toute l'Europe. C'est également dans l'intérêt élémentaire de l'Allemagne »*

Point de trace d'un « moment Hamiltonien », du nucléus d'un futur budget européen donc, mais un instrument limité dans le temps. Le nouveau gouvernement reconfirme également son attachement à « l'accession des six États de la région des Balkans occidentaux » à l'UE, autre sujet de désaccord avec le partenaire français.

Mais derrière ces priorités divergentes, on devine partout dans le texte une nouvelle volonté de « faire de la politique », de façonner un avenir commun, et le rôle privilégié du partenariat franco-allemand ne fait pas de doute. Cependant, le texte annonce le début d'un couple « mature ». Un couple où les préférences divergentes ne seront plus mises sous la table (ou cachées de manière « diplomatique » dans des communiqués lénifiants), mais où elles seront discutées publiquement et démocratiquement ensemble.

Les nouvelles institutions franco-allemandes, le traité d'Aix-la-Chapelle et surtout l'Assemblée parlementaire franco-allemande, sont évoquées, elles assureront les instruments nécessaires à ce dialogue. Le fait que le l'accord mentionne également l'idée d'un « nouveau dialogue stratégique » entre les deux gouvernements montre également une vraie volonté d'avancer ensemble au niveau des gouvernements.

Avec l'Allemagne de retour dans le débat des idées, il reste maintenant à voir si après les élections présidentielles, elle aura encore un partenaire français capable de lui répondre.

Notes de bas de page

(1) Le proverbe allemand « Aus der Not eine Tugend machen » était fréquemment évoqué pour décrire la situation. L'équivalent français le plus proche semble être « faire de nécessité vertu ».

(2) Reprend ici les termes de la traduction française du "Contrat de coalition" proposée utilement par « Le Grand Continent ». A compléter et à comparer avec la version originale, en allemand, qui peut être téléchargée [ici](#).

(3) CF. L'archipel français. Naissance d'une nation multiple et divisée, Jérôme Fourquet, Editions du Seuil, 2019

(4) Pour revenir au taux d'endettement inférieur à 60% du PIB stipulé dans le Traité de Maastricht, l'Allemagne, à l'époque fortement endettée, avait décidé en 2009 de modifier sa constitution et d'y intégrer un « frein à l'endettement ». Depuis 2016, sauf conditions d'urgence (comme la crise du Covid), le déficit structurel (hors investissements) ne doit pas dépasser 0,35% du PIB. Le taux d'endettement était réduit, de 82,5% en 2012, à 59,8% en 2019 (avant Covid).

CONFRONTATIONS EUROPE



Confrontations - Paris
29 avenue de Villiers
75017 Paris

Confrontations - Bruxelles
Rue du Luxembourg 19
1000 Bruxelles



communication@confrontations.org



<https://confrontations.org>



[@confrontations](https://twitter.com/confrontations)



[@ConfrontationsEurope](https://www.linkedin.com/company/confrontations-europe)