

# Continuité ou changement de la politique européenne de l'Allemagne?\*

*Ines Hartwig*

*Chargée de cours, IEAP*

La Présidence du Conseil de l'Union européenne est assumée actuellement par l'Allemagne (de janvier à juin 1999). Bien que l'Allemagne soit l'un des Etats membres fondateurs et ait acquis une grande expérience des affaires communautaires, cette présidence est marquée par un certain nombre de circonstances et contraintes très particulières. Premièrement, après 16 années d'un gouvernement de coalition chrétiens-démocrates – libéraux, les ministres qui président le Conseil appartiennent maintenant à un gouvernement de coalition rouge-vert. La dernière présidence allemande sociale-démocrate de l'UE remonte à 1978 lorsque les sociaux-démocrates formaient une coalition avec le parti libéral. Toutefois, non seulement le parti des Verts, dont sont issus les puissants ministres des Affaires étrangères et de l'Environnement, n'a aucune expérience de la gestion d'une présidence de l'UE, mais il n'a jamais été au gouvernement au niveau fédéral et n'a été au pouvoir que dans une poignée de cas au niveau régional (au niveau des *Länder*).

Deuxièmement, l'Union européenne se trouve à la croisée des chemins. Maintenant que la Conférence intergouvernementale a été menée à bien – bien qu'avec un succès mitigé – et que la prochaine CIG se dessine déjà à l'horizon, la tâche immédiate et essentielle pour l'UE est de faire passer le paquet de mesures de l'Agenda 2000 qui ont de grandes implications tant internes qu'externes par rapport à l'élargissement vers l'Est et aux négociations de l'OMC. Même si certains progrès ont été enregistrés dans les négociations menées pendant la présidence autrichienne (surtout en ce qui concerne les Fonds structurels<sup>1</sup>), la plus grande partie des négociations reste à réaliser pendant la présidence allemande.

Les succès et les échecs de la présidence allemande seront surveillés de près, sur fond de craintes internationales d'une menace pour la politique européenne et étrangère allemande due à la présence des Verts au sein du gouvernement, lorsqu'on sait qu'il y a dix ans, ce parti était en faveur de la dissolution de l'OTAN et accusait la CE de servir les intérêts du marché international des capitaux au détriment des intérêts des citoyens des Etats membres. Même si immédiatement après son élection, en septembre de l'année dernière, le gouvernement allemand s'est empressé de rassurer ses partenaires au sein de l'UE et de l'OTAN en leur garantissant la continuité de la

politique européenne et étrangère de l'Allemagne, ses idées politiques par rapport au contrôle de l'UE diffèrent beaucoup plus qu'on ne pourrait le supposer de la politique européenne de la coalition sortante faite de chrétiens-démocrates et de libéraux. Les principales déclarations de l'accord de la coalition rouge-verte au sujet de la politique de l'emploi, de la politique sociale, de la politique de l'environnement, et des droits fondamentaux, ainsi que sur l'élargissement vers l'Est et sur la réforme institutionnelle de l'UE, indiquent que:<sup>2</sup>

- L'Union monétaire n'est pas considérée comme la conclusion réussie de la politique d'intégration, mais plutôt comme un point de départ pour d'autres initiatives en vue d'une conception transfrontalière et supranationale des conditions sociales en Europe.
- L'élargissement de l'Union n'est pas seulement regardé comme un défi moral et économique, mais aussi comme un enjeu socio-politique, et l'on formule l'espoir qu'un accent plus marqué sera mis sur les droits fondamentaux et que l'intégration européenne deviendra plus démocratique.
- Le point de référence central pour les réformes institutionnelles et procédurales du système politique de l'UE et de ses Etats membres ne sera pas le principe de subsidiarité, mais la capacité de l'UE à agir et à forger les événements du 21<sup>ème</sup> siècle.

Dans l'ensemble, le nouveau gouvernement attache plus d'importance aux dimensions sociale et politique de l'intégration européenne que le gouvernement précédent. La lutte contre le chômage est la politique qui bénéficie de la principale priorité.<sup>3</sup> Dans ce contexte, le gouvernement allemand a non seulement appelé de ses vœux un pacte européen pour l'emploi, qui aurait la même importance que le pacte de stabilité, mais s'est aussi prononcé en faveur de politiques d'accompagnement qui devraient contribuer à la création d'emplois. Ces politiques d'accompagnement impliquent une coordination des politiques économique, financière et fiscale. Ici, l'accord de coalition réclame des actes contraignants afin de lutter contre le dumping social, fiscal et environnemental.

En tant que nouveau venu dans la coalition, le parti des Verts a notamment suivi une approche différente par rapport à un certain nombre de domaines de coopération, tels que la justice et les affaires intérieures.

Ceci ressort notamment de l'accord de coalition qui réclame une coopération plus étroite pour la politique d'asile et d'immigration et pour l'adoption d'une Charte

\* A summary in English of this article can be found at the end.

communautaire des droits fondamentaux. Cet accord demande aussi l'introduction d'une écotaxe qui devrait être utilisée (en partie) en tant que ressources propres de l'UE. En outre, les Verts insistent fortement sur la nécessité d'autres réformes institutionnelles et procédurales. A cet égard, le parti soutient l'initiative de la Belgique, de la France et de l'Italie qui veulent entreprendre des réformes fondamentales avant de procéder au prochain élargissement.<sup>4</sup>

Pour ce qui est de la présidence allemande du Conseil de l'UE, l'accord de coalition stipule que la conclusion réussie du paquet de mesures prévues dans l'Agenda 2000 est l'une de ses tâches les plus importantes; il s'agit notamment de la réforme de la Politique agricole commune (PAC), de l'adoption du cadre financier pour la prochaine période de programmation, fort probablement de 2000 – 2006, et de l'accord sur la réforme des fonds structurels. Par rapport à ce train de mesures, on peut constater des similarités mais aussi certaines différences sensibles entre l'actuel gouvernement et le gouvernement qui l'a précédé. Par ailleurs, on ne note pas de différence fondamentale par rapport à la demande d'un partage plus équitable des charges financières au regard de la contribution à l'UE. En outre, le gouvernement Schröder a aussi soutenu l'idée de la "constance des dépenses en termes réels" et de limiter le revenu de l'UE (ses ressources propres) à 1,27% du PNP de l'UE.<sup>5</sup> Il exige aussi que les Etats membres qui participent à la troisième phase de l'UEM ne soient plus éligibles au titre de l'aide du fonds de cohésion (même si sur ce point le gouvernement Schröder adopte une approche moins rigide que le gouvernement Kohl). Le gouvernement Schröder réclame aussi que l'on supprime les facilités accordées à la Grande-Bretagne qui contribuent à déséquilibrer la position de contributeur net de l'Allemagne.<sup>6</sup> La principale différence par rapport à l'ancien gouvernement en ce qui concerne les négociations sur l'Agenda 2000 porte sur la politique communautaire la plus coûteuse, à savoir la PAC. Si l'ancien gouvernement n'était aucunement incliné à suivre les propositions de la Commission en faveur d'une réforme de la PAC, le nouveau gouvernement s'est dit prêt à suivre la ligne des propositions de la Commission qui prônent une modification significative, passant d'un système de soutien des prix à un système d'aides directes versées aux agriculteurs. Toutefois – et sur ce point le nouveau gouvernement a emboîté le pas aux arguments de l'ancien gouvernement – la réforme de la PAC ne doit en aucun cas accroître le fardeau financier qui pèse déjà sur les Etats membres. Bien qu'il soit encore difficile à l'heure actuelle de dire si l'on pourra réaliser l'objectif de l'Allemagne qui est de conclure les négociations sur l'Agenda 2000 pour la fin mars,<sup>7</sup> lors d'un sommet spécial qui se tiendra à Berlin, les chances d'atteindre ce but semblent s'être améliorées avec l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement. L'accent se déplaçant plus vers un équilibre des contributions nettes "excessives" des Etats membres que sur une réduction absolue des paiements à l'UE, les

négociations se concentrent sur le cofinancement national de la PAC, le futur niveau des ressources et des dépenses nationales.

Le programme de la présidence, présenté par le chancelier Gerhard Schröder fin 1998, reflète ces nouvelles priorités de la politique européenne.<sup>8</sup>

- (1) Lutte contre le chômage au niveau européen.
- (2) Coopération plus étroite pour lutter contre la criminalité transfrontière et dans les domaines de la politique d'immigration et des réfugiés.
- (3) Améliorer l'efficacité de la Politique étrangère et de sécurité commune.
- (4) Conclure avec succès les négociations sur l'Agenda 2000.

Les autres priorités concernent "la lutte contre la concurrence fiscale déloyale ou dommageable"<sup>9</sup> et "la nouvelle réglementation relative aux restrictions verticales à la concurrence qui permettra de regrouper dans un seul règlement relatif à l'exemption de groupe toutes les branches concernées"<sup>10</sup>. En dehors de ces objectifs, le programme de la Présidence comprend aussi un certain nombre d'autres priorités qui reflètent également les priorités particulières du nouveau partenaire de la coalition – le parti des Verts – à savoir l'élaboration d'une charte des droits et devoirs fondamentaux des citoyens, l'harmonisation de la taxation de l'énergie et l'alimentation en électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables.

Environ six semaines après le début de son mandat, la présidence allemande a déjà dû essuyer quelques revers, dont l'un dans le domaine très sensible du chômage qui est pourtant une grande priorité pour le gouvernement. L'Allemagne a dû retirer de ses ambitieux plans le projet d'un pacte européen pour l'emploi.<sup>11</sup> Les objectifs quantifiés pour la création d'emplois réclamés au Sommet de Vienne et dans le programme de la présidence ont été abandonnés, car ils n'étaient plus réalistes à la suite de la vague de problèmes causés en Allemagne par le *Bündnis für Arbeit* (Alliance pour l'emploi).<sup>12</sup> En revanche, la Présidence allemande s'emploie actuellement à définir un plan d'action destiné à réduire le taux de chômage des jeunes dans toute l'Union européenne.

Par ailleurs, la Présidence allemande ne semble pas avoir engrangé de résultats probants pour ce qui est des sources d'énergie renouvelables. Au tout dernier moment, la Commission a décidé de ne pas proposer une directive en la matière.<sup>13</sup> Même si l'on peut affirmer sans risque que cette directive n'aurait pas vu le jour au cours de la présidence allemande, elle aurait tout de même permis de donner forme aux négociations sur la question.

La question de l'élargissement est étroitement rattachée à la conclusion réussie des réformes prônées par l'Agenda 2000. Le nouveau gouvernement est aussi un fervent partisan de l'élargissement de l'UE vers l'Est. Lors d'une réunion avec le Premier ministre tchèque, Milos Zeman, le ministre allemand des Affaires

étrangères, Joschka Fischer, a dit sa crainte de voir l'Europe plonger dans une "crise politique profonde" en cas de retard dans l'élargissement de l'UE.<sup>14</sup> Néanmoins, contrairement au gouvernement précédent, l'actuel gouvernement suit une approche plus prudente vis-à-vis de l'élargissement.<sup>15</sup> Il n'est pas disposé à proposer des dates pour la réalisation de l'élargissement ni à procéder à cet élargissement tant que l'UE ne se sera pas préparée pour franchir cette étape, c'est-à-dire, tant qu'elle n'aura pas consolidé sa situation financière. L'élargissement vers l'Est ne sera possible qu'après le déploiement réussi des grands projets de réforme de l'Agenda 2000 qui sont actuellement en cours de discussion. Comme l'ont souligné à plusieurs reprises des membres éminents du nouveau gouvernement, l'accord sur le financement de l'UE est rattaché à l'élargissement vers l'Est, dans la mesure où l'on ne peut procéder comme prévu à l'élargissement en l'absence de cet accord.<sup>16</sup>

Indépendamment de sa présidence, le gouvernement actuel semble aussi suivre une approche différente face au processus d'intégration européenne dans son ensemble, avec des incidences à plus long terme. Comme l'a souligné le ministre des Affaires étrangères dans son discours devant le Parlement européen, la présidence allemande est déterminée à tenir une Conférence intergouvernementale avant le prochain élargissement.<sup>17</sup> "La principale question ici est la disponibilité de l'Union à accepter des décisions à la majorité dans le plus grand nombre possible de domaines. Fischer propose de limiter les décisions à l'unanimité dans l'UE à plus long terme aux questions qui revêtent une importance fondamentale, comme les amendements au traité."<sup>18</sup> Par voie de conséquence, le principe de subsidiarité n'est pas aussi important pour la coalition rouge-verte. Le programme de la présidence souhaite une application "cohérente et effective" du Protocole sur la subsidiarité.<sup>19</sup> Comme l'a affirmé Gerhard Schröder, la véritable subsidiarité se manifeste dans sa proximité des citoyens.<sup>20</sup> Le fait que le nouveau gouvernement suggère de nouvelles initiatives pour l'harmonisation de la politique fiscale, environnementale et sociale ainsi que de la justice et des affaires intérieures au niveau européen, est la preuve de sa volonté de partager la responsabilité de la conduite des affaires européennes avec les institutions de l'UE. Pour cette raison, on peut parler d'un virement de cap non négligeable dans la politique européenne de l'Allemagne.

### SUMMARY

*After 16 years of Chancellor Kohl's governance, the elections in September last year brought about a new government: the social democrats, who last ran the EU/EC presidency in 1978, in coalition with the Green party, who have never been in government before at federal level. In Chancellor Kohl European integration found a vehement supporter. Whether Gerhard Schröder and his foreign minister, Joschka Fischer, are equally*

*concerned with the European integration process is yet to be seen. Immediately after the elections, the new government was very eager to assure its partners in EU and Nato of its determination for continuity in German foreign and European policy. However, in view of European policy the coalition agreement and the presidency programme reveal some major changes which could impact on European integration in the very near future.*

### NOTES

- <sup>1</sup> Commission européenne; Rapport au Conseil européen de Vienne, le 8 décembre 1998, 13621/98, Addendum 2.
- <sup>2</sup> Maurer, Andreas, "Deutsche Europapolitik – Chancen und Optionen der neuen Bundesregierung", in: *Perspektiven ds*, No 1/99.
- <sup>3</sup> Accord de coalition entre le parti social-démocrate allemand et l'Alliance 90/ les Verts, Bonn, le 20 octobre 1998, point XI.2.
- <sup>4</sup> Statz, Albert/ Sterzing, Christian; *Grüne Perspektiven auf die deutsche Ratspräsidentschaft*, in: *integration*, 22. Jg. 1/99, pp. 26 et suiv.
- <sup>5</sup> "Bonn drückt bei Reformen aufs Tempo", *Frankfurter Rundschau* 8.12.1998.
- <sup>6</sup> "Bonn dringt auf EU-Beschäftigungspakt", *Süddeutsche Zeitung*, 12./13.12.1998.
- <sup>7</sup> Discours de Joschka Fischer, ministre allemand des Affaires étrangères, Strasbourg, 12.1.1999. "Commission européenne – Programme de la Présidence allemande", *European Voice*, 14-20 janvier 1999.
- <sup>8</sup> Discours du chancelier allemand Gerhard Schröder, le 10 décembre 1998.
- <sup>9</sup> Programme de la Présidence allemande, point II.B.I.4.
- <sup>10</sup> Ibid, point II.B.I.5.d.
- <sup>11</sup> Programme de la Présidence allemande, point II.A.I.
- <sup>12</sup> "Germany Scales Back Jobs Plan", *European Voice*, 11-17 février 1999.
- <sup>13</sup> "Renewable Decision Embarrasses Presidency", *European Voice*, 11-17 février 1999.
- <sup>14</sup> RFE/RL Newslines, Vol. 2, No. 4, Part II, 7.1.1999.
- <sup>15</sup> "M. Schröder veut "dépoussiérer" la relation franco-allemande", *Le Monde*, 2.10.1998.
- <sup>16</sup> Communication à la presse du chancelier allemand Gerhard Schröder, Bonn, 3.1.1999. Communication à la presse du chancelier allemand Gerhard Schröder, Bonn, 11.1.1999. Communication à la presse du ministre allemand des Affaires étrangères, Joschka Fischer, Strasbourg, 12.1.1999. Discours du ministre allemand des Finances, Oskar Lafontaine, pour la réunion du Conseil ECOFIN le 18.1.1999 à Bruxelles.
- <sup>17</sup> Communication à la presse du ministre allemand des Affaires étrangères, Joschka Fischer, Paris, 20.1.1999.
- <sup>18</sup> Communication à la presse du ministre allemand des Affaires étrangères, Joschka Fischer, Strasbourg 12.1.1999.
- <sup>19</sup> Programme de la Présidence allemande, point II.A.I.
- <sup>20</sup> Chancelier fédéral Gerhard Schröder, déclaration du gouvernement du 10.12.1998, *Deutscher Bundestag*, Plenarprotokoll 14/14, page 820. □