

Bilan de la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne (juillet-décembre 2020)

Un dossier dirigé par Paul Maurice, Hans Stark et Jérôme Vaillant



Une présidence allemande pour quoi faire ?

L'Allemagne n'avait pas exercé de présidence tournante du Conseil de l'Union européenne depuis 2007 et sa présidence a pris en 2020 un caractère symbolique en raison du contexte sanitaire de la pandémie de Covid-19. Le gouvernement allemand a ainsi été amené à revoir les priorités de sa présidence. Dès avril 2020, la chancelière Angela Merkel a reconsidéré la majorité des travaux préparatoires effectués.

Le Conseil européen, constitué des chefs d'État ou de gouvernement des 27 États membres, définit les grandes orientations et les priorités politiques de l'Union européenne. Il est présidé par un président élu pour deux ans et demi, actuellement Charles Michel. Le Conseil de l'Union européenne est, quant à lui, constitué des gouvernements de tous les États membres, il adopte les actes législatifs et coordonne leur action. Depuis 2009, la présidence tournante du Conseil de l'UE, qu'assure chaque État membre de l'Union européenne, fonctionne en « trio » avec deux autres États membres pour assurer la continuité de ses travaux au-delà des six mois. Pendant sa présidence tournante du deuxième semestre 2020, l'Allemagne a ainsi coopéré avec le Portugal et la Slovénie. Chacun des trois pays élabore son propre programme détaillé sur la base d'un programme défini en commun, mais c'est aussi l'occasion pour l'État exerçant la présidence d'inscrire ses propres priorités

à l'ordre du jour européen, ce qu'un État parvient à faire d'autant mieux qu'il est politiquement et économiquement puissant, disposant en tant que tel de davantage de moyens pour mettre en œuvre une politique spécifique. Lorsque la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne a pris fin le 31 décembre 2020, elle a été suivie de celle du Portugal et le sera ensuite par celle de la Slovénie. Mais au-delà de ces « trios », c'est surtout la continuité avec la présidence française, qui débutera en janvier 2022 (dans le cadre d'un trio avec la Suède et la République tchèque), que l'Allemagne a tenu à mettre en avant.

Durant sa présidence, l'Allemagne souhaitait réformer l'Europe pour lui assurer une meilleure capacité de résilience face aux défis qui la guettent, qu'ils soient sanitaires, économiques ou politiques. Lors de la présentation des priorités de la présidence allemande, Angela Merkel a dit très clairement que l'Europe devait avoir une réponse forte et déterminée pour relever les défis économiques que représente la pandémie et, à travers cette réaction, viser le renforcement à long terme de la compétitivité européenne. L'Allemagne voulait ensuite poser les jalons qui conduisent l'Europe à la neutralité climatique d'ici 2050 et faire avancer la numérisation de l'Europe, sa transformation digitale et durable contribuant au renforcement de sa compétitivité. L'Allemagne entendait placer son action sous

le signe de la solidarité intérieure et de la cohésion extérieure, ce qui devait l'amener à trouver une solution acceptable pour le plan budgétaire pluriannuel de l'Union, et à évoquer la place de l'UE sur l'échiquier mondial, ses relations avec les États-Unis, la Russie et surtout la Chine mais aussi sa relation avec l'Afrique. Le programme était ambitieux. Dans quelle mesure l'Allemagne a-t-elle fait progresser ces différentes questions ? Ce dossier propose de dresser un bilan de la présidence allemande en fonction des priorités que l'Allemagne s'est fixée et envisage les suites qu'elle entend donner aux présidences tournantes qui lui succèdent.

Hans Stark rappelle que la présidence allemande de l'UE au second semestre 2020 était la dernière présidence d'Angela Merkel, peu avant la fin de son quatrième mandat en 2021. Les partenaires espéraient donc que la chancelière tire profit de sa longue expérience et de toute son influence pour obtenir des résultats tangibles dans un contexte de crise. Car il fallait, entre autres, régler le différend sur le budget pluriannuel de l'UE, achever le Brexit, exercer une plus forte pression sur la Pologne et la Hongrie quant au respect de l'État de droit, faire accepter le plan de relance franco-allemand, sans oublier des enjeux majeurs tels que la transformation numérique, la lutte contre le changement climatique et le futur accord avec la Chine. Sur ces questions majeures, Berlin avait besoin du soutien de la France et l'a obtenu, même si toutes les divergences entre l'Allemagne et la France n'ont pu être surmontées. Sur la politique de sécurité et de défense commune ainsi que la gouvernance de la zone euro, les différences restent à l'ordre du jour de l'agenda franco-allemand.

Dans l'immédiat toutefois, c'est la gestion de la crise pandémique mondiale qui a tout naturellement été le sujet dominant. Paul Maurice estime que la présidence allemande est donc rapidement devenue, dans ses objectifs et son fonctionnement, une « présidence-coronavirus ». Au-delà de la gestion de la crise, les mesures de

protection et le début de la campagne de vaccination, l'auteur montre qu'il s'agissait de tirer les leçons de la pandémie et de les utiliser pour revitaliser une Union européenne en crise permanente. Durant cette présidence, la recherche de solutions a progressé, notamment en ce qui concerne les domaines sanitaire et économique.

Les rapports entre la Chine et l'UE représentent aujourd'hui l'un des principaux défis auxquels les Européens doivent répondre. Henrik Uterwedde souligne que la dimension économique occupe toujours une place primordiale dans les relations sino-européennes. Ne serait-ce qu'en raison du volume des échanges commerciaux qui a été multiplié par huit entre 2000 et 2019. La Chine est devenue le deuxième plus grand partenaire commercial européen après les États-Unis. Pour l'Allemagne, c'est même le partenaire le plus important. Les difficultés toutefois se sont également accrues. Elles proviennent surtout du contraste entre le contrôle toujours plus strict que Pékin exerce, en Chine, sur les relations commerciales avec les entreprises européennes d'un côté et l'ouverture des marchés allemands et européens bien plus grande de l'autre, ainsi que de la stratégie chinoise de prendre le contrôle des infrastructures sensibles. Aussi Henrik Uterwedde rappelle-t-il surtout que les relations économiques ne peuvent évidemment pas être séparées des visées géostratégiques de la Chine.

Autre enjeu à la fois immédiat et à plus long terme : le devenir de l'approvisionnement énergétique des 27 dans un contexte de lutte contre le changement climatique. L'article de Michel Deshaies met en évidence les nombreuses incohérences entre les objectifs affichés dans le pacte vert de la commission européenne et discutée sous la présidence allemande et la réalité de l'évolution des enjeux énergétiques en Europe depuis 1990. Compte tenu des contraintes techniques et géographiques, l'accroissement des énergies renouvelables intermittentes et le projet de produire de l'hydrogène renouvelable ont, comme le souligne l'auteur, peu de chances

de permettre à l'UE d'atteindre l'objectif de diminution des émissions défini pour 2030. Aussi, l'article pose-t-il la question du réalisme des objectifs du pacte vert par rapport aux ressources disponibles en Europe avant de s'interroger sur les enjeux de la controverse autour du gazoduc Nord Stream 2.

Un sujet majeur du présent et de l'immédiat avenir de l'UE, c'est la question numérique. D'après Wolf Schünemann, la présidence allemande du Conseil de l'UE correspond à un moment où des normes internationales nouvelles sont mises au point en matière de numérisation. Par des réformes innovantes, l'Union européenne développe un projet ambitieux pour une économie de plateforme fondée sur des valeurs éthiques. Dans ce contexte, l'auteur s'interroge sur le rôle de l'Allemagne dans l'élaboration d'une politique numérique européenne. La présidence allemande du Conseil a-t-elle su utiliser cette fonction temporaire pour apparaître elle-même comme un créateur de nouvelles normes ? Ou bien la République fédérale poursuit-elle ses propres objectifs qui pourraient entrer en conflit avec le projet de normalisation au niveau supranational ?

La maîtrise de ces enjeux nécessite de toute façon une capacité budgétaire adéquate. Aussi Peter Becker estime qu'en 2020, une étape, à la fois importante et surprenante, a été franchie par l'Union européenne sur la voie de l'intégration : avec le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027 et le plan de relance européen « Next Generation EU » (NGEU), l'UE dispose d'un budget d'une enveloppe globale impressionnante d'environ 1 800 milliards d'euros. Et elle a autorisé la Commission européenne à recourir à des emprunts afin de financer le plan de relance NGEU. Cette réponse budgétaire commune n'a été rendue possible que grâce à un profond changement de la politique européenne menée par l'Allemagne, souligne l'auteur qui retrace les étapes de cette transformation fondamentale. Il met en exergue les points sur lesquels le gouvernement fédéral était prêt à innover

en profondeur, tout en fixant des limites, les conditions qu'il a formulées, et enfin, les raisons et les motivations qui l'ont amené à redéfinir sa position. Reste à savoir s'il faut y voir le signe d'une transformation durable et en profondeur de la politique européenne menée par l'Allemagne.

Les dossiers qui ont été traités par la présidence allemande ont réveillé, une fois de plus, des tensions entre Varsovie et Bruxelles, Varsovie et Berlin, mais aussi Varsovie et Paris comme l'analyse Pierre-Frédéric Weber. En effet, la question du budget européen en corrélation avec l'impératif de respect de l'État de droit a constitué la principale tension, non seulement d'ailleurs avec Varsovie, mais également avec Budapest. L'auteur analyse le risque de remise en question du modèle de la démocratie libérale par des tentations illibérales, voire autoritaires. Ce ne sont d'ailleurs pas les seuls points de divergence à l'échelle européenne entre l'Allemagne et la Pologne. L'auteur souligne également les tensions à propos de la politique énergétique et le pacte écologique, dans les rapports entre l'UE et la Russie et à propos de la sécurité stratégique dans les relations avec les États-Unis.

L'un des enjeux fondamentaux de cette présidence allemande était de mener à leur terme les discussions sur la relation future avec le Royaume-Uni. Comme l'analysent Jean-Marc et Helen Trouille dans leur article, l'Allemagne, connue pour sa position conciliante, a tenté à tout prix d'éviter le « *no deal* ». La fin de la Présidence allemande de l'Union européenne le 31 décembre 2020 a marqué aussi celle de la période de transition. Elle a marqué la sortie définitive du Royaume-Uni du marché intérieur et de l'union douanière. Comme le montrent les auteurs, au cours de ces six mois, l'Allemagne a joué un rôle de soutien à Michel Barnier, notamment lorsqu'il fallait s'assurer de la solidarité de tous les États membres de l'Union, dans des négociations qui furent délicates et semées d'embûches.

Matthieu Tardis quant à lui analyse la politique européenne d'asile et d'immigration

durant la présidence allemande. En effet, cette politique en construction depuis plus de vingt ans, semble en panne en dépit d'un alignement des positions allemande et française sur le sujet. L'auteur montre quelles initiatives ont été prises durant la présidence allemande. La Commission européenne a relancé ce chantier avec la présentation du pacte européen sur l'asile et l'immigration le 23 septembre 2020 et espérait un accord politique sur les principaux aspects de ce texte sous l'autorité de la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne. Néanmoins, cette dernière n'a pas permis d'avancées notables sur cette épineuse question. La France devra reprendre le flambeau en 2022 et tenter de faire progresser les négociations sur ce dossier dans un paysage européen en changement en raison des élections nationales allemandes et françaises.

Pour Detlef Puhl, il est difficile de tirer le bilan de la présidence allemande en matière de politique étrangère et de sécurité en raison de la répartition des compétences au sein de l'UE, celle-ci revenant non pas au ministre des Affaires étrangères de l'État qui préside le Conseil de l'UE mais au Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité dont le mandat est de cinq ans. Le résultat le plus significatif de la présidence allemande est le début des travaux de la « boussole stratégique » pour aboutir à une analyse européenne commune des menaces. Pourtant des questions fondamentales restent en suspens, comme l'élaboration d'une politique commune de sécurité et de défense (PCSD) et les rapports entre l'UE et l'OTAN qui développe de son côté un nouveau concept stratégique.

Le sixième sommet entre l'Union africaine et l'Union européenne aurait dû avoir lieu pendant la présidence allemande, mais il a été reporté en raison de la pandémie de Covid-19. En effet, comme le montrent Sina Schlimmer et Alain Antil dans leur article, l'année 2020 devait être une année charnière pour reformuler la stratégie africaine de l'Europe. L'Allemagne et la

France s'étaient engagées à renforcer et à consolider les relations entre les deux continents. Les deux auteurs analysent les évolutions des politiques africaines de Paris et de Berlin et leur éventuel impact sur une stratégie africaine de l'UE. L'évolution des accords commerciaux ou encore la politique vis-à-vis du Sahel permettent de percevoir des évolutions dans les relations avec l'Afrique subsaharienne qui connaît depuis les années 2000 une phase de recomposition de ses partenariats extérieurs.

Pendant sa présidence du Conseil de l'UE, l'Allemagne souhaitait voir se mettre en place des mesures sur le plan social. Dans son article, Brigitte Lestrade montre que celles-ci ont été fortement impactées par la priorité donnée au combat contre la pandémie. En effet, les mesures budgétaires qui ont été votées, notamment le fonds de relance « Next Generation EU », sont principalement destinées aux besoins accrus en matière de santé et de chômage en Europe. L'auteur montre que cette réponse rapide à l'urgence de la situation a été bien perçue, mais que l'action de l'Allemagne au sein du Conseil dans d'autres domaines sociaux a été assez limitée. Elle n'a obtenu aucune avancée en ce qui concerne le salaire minimum européen et les conventions collectives qui pourraient rapprocher les conditions d'emploi dans les pays européens.

Enfin dans un article final, Claire Demesmay se projette dans l'avenir pour faire apparaître les lignes de continuité entre la présidence allemande qui s'est achevée fin 2020 et la présidence française qui commencera au début de l'année 2022. Au cours de la présidence allemande, la France et l'Allemagne ont indéniablement coopéré de manière très étroite. Les perspectives pour la coopération franco-allemande au premier semestre 2022 sont très largement liées à l'évolution de la politique intérieure tant en Allemagne qu'en France. L'Allemagne sera alors entrée dans l'ère post-Merkel tandis que la France sera en pleine campagne électorale, présidentielle et législative. Cela n'empêchera certes pas la coopération sur les questions européennes, mais la

compliquera en raison des incertitudes liées à ces transitions politiques. Les questions les plus sensibles risquent de ce fait d'être abordées tardivement voire reportées, qu'il s'agisse de la ratification de l'accord UE-Chine ou de la politique migratoire et d'asile. Il sera sans doute difficile pour la France de provoquer un élan franco-allemand qui porte son ambition.

La pandémie n'a donc pas tout changé, mais elle a considérablement modifié les

priorités de la présidence allemande. Outre les échecs relatifs et les questions laissées en suspens, d'autres n'ont pas pu émerger. Le 1^{er} janvier 2021, le Portugal a pris le relais de l'Allemagne à la présidence, en tant que membre du trio de la présidence du Conseil de l'UE. Angela Merkel a adressé ses vœux à son successeur en ces termes : « Nous avons laissé un peu de travail¹ ».

– Paul MAURICE, Hans STARK,
Jérôme VAILLANT –

1. Angela Merkel, « Le Covid-19 a demandé beaucoup de travail », *deutschland.de*, 15 décembre 2020.