Travaux et documents du CIRAC

ALLEMAGNE, LES CHEMINS DE L'UNITÉ.

Reconstruction d'une identité en douze tableaux

Sous la direction d'Isabelle BOURGEOIS

CIRAC

Allemagne, les chemins de l'unité

Reconstruction d'une identité en douze tableaux

Isabelle Bourgeois (dir.)

DOI : 10.4000/books.cirac.491

Éditeur : IFAEE

Année d'édition : 2011

Date de mise en ligne : 13 décembre 2017

Collection : Travaux et documents du CIRAC

ISBN électronique : 9782905518637

<http://books.openedition.org>

Édition imprimée

ISBN : 9782905518415

Nombre de pages : 276

Référence électronique

BOURGEOIS, Isabelle (dir.). *Allemagne, les chemins de l'unité : Reconstruction d'une identité en douze tableaux*. Nouvelle édition [en ligne]. Cergy-Pontoise : IFAEE, 2011 (généré le 02 octobre 2020).

Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/cirac/491>>. ISBN : 9782905518637. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.cirac.491>.

© IFAEE, 2011

Conditions d'utilisation :

<http://www.openedition.org/6540>

ALLEMAGNE, LES CHEMINS DE L'UNITÉ.

Reconstruction d'une identité en douze tableaux

Sous la direction d'Isabelle BOURGEOIS

Photo de couverture :

La Frauenkirche de Dresde.

(© Münch/Dresden Marketing GmbH)

Construite à partir de 1726 et achevée en 1743, cette église faite de grès est le principal emblème du patrimoine de l'architecture baroque protestante.

En février 1945, pendant deux jours, elle fut la proie des flammes lors du bombardement de Dresde, mais sembla résister. Ce n'est que le 15 février que sa coupole s'effondra sous la chaleur de l'incendie. Le régime de la RDA laissa ses ruines en état, les déclarant mémorial de guerre et mémorial de la destruction de Dresde lors du bombardement de la ville par les Alliés.

Après un rassemblement pacifique de jeunes Allemands de l'Est, le 13 février 1983, elle devint un haut lieu du mouvement protestataire pacifiste de la RDA.

Après la chute du Mur, les habitants de Dresde créèrent une initiative citoyenne qui lança le 13 février 1990 « L'appel de Dresde » pour la reconstruction de l'église.

Sa reconstruction, commencée en 1993, s'acheva en 2005 grâce au soutien de plus d'un demi-million de donateurs privés issus du monde entier.

Aujourd'hui, la Frauenkirche de Dresde est symbole de la reconstruction de l'Allemagne dans l'unité et la réconciliation.

ALLEMAGNE, LES CHEMINS DE L'UNITÉ.

**Reconstruction d'une identité
en douze tableaux**

Sous la direction d'Isabelle BOURGEOIS

CIRAC

TRAVAUX ET DOCUMENTS DU CIRAC

Travaux et documents du CIRAC

Collection dirigée par René Lasserre

© CIRAC, 2011

www.cirac.u-cergy.fr

CIRAC, c/o Université de Cergy-Pontoise

33 Boulevard du Port – 95011 CERGY-PONTOISE CEDEX

ISBN 978-2-905518-41-5

ALLEMAGNE, LES CHEMINS DE L'UNITÉ.

Reconstruction d'une identité en douze tableaux

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS

INTRODUCTION

Alfred Grosser

Il était une fois un petit Etat provisoire..... 13

I – PROSPÉRITÉ ET STABILITÉ 17

Hans-Helmut Kotz

60 ans de Loi fondamentale,

61 ans de Deutsche Mark 19

Henrik Uterwedde

L'économie sociale de marché :

la jeunesse d'un référentiel 39

Siegfried Schieder

La politique européenne de la RFA

en quête de nouveaux équilibres 51

II – L'UNITÉ : ÉLARGISSEMENT ET APPROFONDISSEMENT 77

Joachim Schild

20 ans après l'Unité :

la France et l'Allemagne dans la nouvelle Europe 79

Karl Brenke	
20 ans après l'Unité :	
l'Allemagne de l'est reste économiquement à la traîne.....	99
Uwe Kammann	
Compagnons de voyage.	
Les médias et l'Unité allemande	121
Isabelle Bourgeois	
Les médias dans l'Allemagne unie.	
De l'unification démocratique à la normalisation du marché.....	143
Thomas Petersen	
Frères et sœurs dissemblables.	
Un bilan de l'Unité allemande	167
 III – UNE NOUVELLE ALLEMAGNE ?	 183
Eugen Spitznagel	
Un marché de l'emploi en mutation.....	185
René Lasserre	
La réforme de l'Etat social en Allemagne.....	207
Hans Stark	
Les métamorphoses de la	
politique étrangère allemande 1949-2011.....	227
Thomas Petersen	
Une nouvelle identité allemande ?	251
 LES AUTEURS	 269

AVANT-PROPOS

Depuis le début de la deuxième décennie de ce millénaire, nous considérons l'Allemagne avec une envie mêlée de crainte et même d'un soupçon de stupéfaction. Sa rapide sortie de la profonde récession où l'avaient plongée les répercussions importées de la crise de la finance mondiale semble avoir confirmé son rang de puissance économique de premier plan – dans l'UE comme dans l'économie mondiale. Forte de ce constat, elle semble désormais revendiquer un *leadership* politique au sein de la zone euro, quitte à rompre avec cette « *culture de retenue* » qui avait si longtemps caractérisé son action à la fois en matière de politique européenne et de politique extérieure.

Une Allemagne en elle-même souveraine

Tout porte à croire en réalité que l'Allemagne a développé une nouvelle conscience de son identité, qui l'autorise à se présenter sur la scène européenne et internationale d'une manière qu'il conviendrait de qualifier de pleinement souveraine – ce qui ne signifie pas souveraineté étatique, mais désigne cette sérénité et ce naturel dans l'action que confèrent la conscience d'une identité assumée, avec la capacité qui en découle de faire des choix et de les assumer pleinement.

C'est vraisemblablement là ce qui nourrit cette attirance teintée de réserve qu'éprouvent les partenaires européens de l'Allemagne, et en même temps les interrogations que suscite aujourd'hui cette 'nouvelle Allemagne'. Mais peut-être n'avait-on pas mesuré l'ampleur ni la profondeur de la lente construction d'une identité qui s'est faite presque toujours en réaction à des crises ou chocs majeurs et a toujours cherché à en tirer les enseignements pour assembler, moderniser ou réajuster progressivement les pierres sur lesquelles reposent les fondations d'un système démocratique, économique, social et monétaire durable dans sa statique, donc fiable – autrement dit : établi sur la *stabilité* et en même temps voué à celle-ci.

C'est ce processus de construction identitaire depuis 1945 que tente de dépeindre cet ouvrage collectif qui propose, en guise d'ouverture, un rapide coup d'œil rétrospectif sur les premiers pas de la République fédérale. « *Il était une fois un petit Etat provisoire...* » (Alfred Grosser). Quel chemin parcouru depuis ! Et quel cheminement complexe !

D'où le choix de douze tableaux, autant de perspectives sur les multiples chantiers ouverts, achevés ou réouverts au fil du temps. Car les chemins de l'unité qui mènent à cette Allemagne en elle-même souveraine se réunissent en une dynamique cumulative qui impulse non seulement la définition du 'modèle' allemand en

interne, mais explique aussi son adaptabilité à un environnement en mutation. Cette dynamique amène ou force la République fédérale à se redéfinir en permanence depuis sa constitution au sortir de la guerre. « *Seul Etat européen à ne pas avoir fait référence, à sa création, à l'idée de nation, mais à une éthique politique* » (Alfred Grosser), l'Allemagne, par définition, se situe dans l'Union européenne (et le monde environnant) – dans tous les sens du terme, c'est-à-dire dans un univers lui-même en permanente évolution.

12 tableaux reliés par plusieurs lignes de perspective

Les douze tableaux ici rassemblés et dressés par d'éminents experts et scientifiques du réseau du CIRAC abordent donc les principales thématiques de cette construction suivant trois grands axes d'approche thématiques qui coïncident en grande partie avec la chronologie mouvementée de la RFA : (re)construction des fondations, séisme de la réunification allemande et européenne, évolutions en cours. Les tableaux présentant ces grandes étapes dans des domaines essentiels resteraient une mosaïque éparse s'ils n'étaient agencés implicitement par un ensemble de perspectives sous-jacentes qui, ensemble, confèrent son sens à ce prisme de regards. Ces lignes et perspectives s'esquissent à travers chacune des contributions et des thématiques abordées, et constituent de la sorte les clés de voûte de l'édifice d'une identité ouverte au monde et reconstruite au fil des aléas de l'Histoire.

Quête d'équilibre

La première partie est ainsi consacrée aux notions de *prospérité* et de *stabilité* qui sous-tendent l'approche allemande, à la fois en interne et en externe (Europe), de l'élaboration du modèle monétaire, économique et social le mieux à même de satisfaire à la fois aux exigences de croissance économique, de prospérité sociale et de paix. Les trois analyses ici réunies proposent certes des angles de vue différents. Mais elles révèlent toutes trois une première caractéristique foncière du 'modèle' allemand : la *quête permanente d'un équilibre* le mieux adapté possible à un contexte mouvant, voire aux ruptures qu'il génère.

Ainsi, c'est la profonde misère dans ce qu'il restait d'une économie paralysée par les ruines et la destruction de monnaie (Reichsmark), puis la grande instabilité du contexte monétaire dans une communauté européenne qui n'était encore qu'une ébauche de marché commun, qui justifient la quête d'une stabilité monétaire et institutionnelle en Allemagne puis dans l'UE, à la fois garante de la confiance de l'opinion et fondée sur elle. C'est pour les avoir vécues que l'Allemagne redoute les « *conséquences sociales désastreuses [que peut avoir] une monnaie instable* » (H.-H. Kotz) et se fait l'apôtre de la stabilité.

De même, le modèle de « *capitalisme social et coopératif* » (H. Uterwedde) dont s'est doté l'Allemagne au fil du temps répond lui aussi à la quête permanente d'un équilibre : entre croissance et emploi, entre prospérité et solidarité, entre droits du

capital et droits du travail. Horst Köhler, ancien président de la RFA, et que cite H. Uterwedde, a donné de l'économie sociale de marché cette définition qui souligne l'évolutivité foncière de cette notion : « *Celle-ci est plus qu'un ordre économique ; c'est un système de valeurs qui unit la liberté et la responsabilité au profit de tous* ».

La quête de symbiose entre liberté et responsabilité – et dont le principe de subsidiarité est une autre expression – marque également l'approche de la politique européenne de l'Allemagne, depuis la « *resocialisation* » (S. Schieder) de la jeune RFA via son ancrage dans l'Europe en construction jusqu'à l'actuelle quête d'un « *juste équilibre* » entre intérêt national et intérêts européens.

Liberté

Le « *petit Etat provisoire* » qui était né après la guerre avait fondé sa nouvelle identité en faisant table rase du passé nazi. En se dotant d'abord d'une monnaie (le Deutsche Mark, 1948), puis d'un modèle ordo-libéral de politique économique et sociale, et enfin d'une Constitution et d'institutions démocratiques, tous fondés sur une valeur : la *Liberté*. C'est cette notion, conjuguée bien sûr à celle de quête d'équilibre, qui se trouve au cœur de la seconde partie de cet ouvrage : *L'Unité : élargissement et approfondissement*.

Car la chute du Mur et du Rideau de fer, en mettant fin à la partition du monde, sont non seulement venus rappeler les multiples facettes de la Liberté, mais ont aussi soulevé de nouveaux défis. Le premier fut le changement de statut (souveraineté) et de taille de la RFA, suivis de ses implications sur le processus d'intégration européenne et enfin, dans ce contexte, d'une redéfinition du rôle du couple franco-allemand dans la nouvelle Europe que nous présente Joachim Schild dans toute sa complexité. Malgré les divergences de vues parfois importantes, on n'en observe pas moins une grande continuité dans les approches respectives de la France et de l'Allemagne quant à leur engagement européen, y compris dans la préservation de la zone euro qui est « *une communauté de destin dont dépend essentiellement leur prospérité économique* ».

Un autre de ces défis qui, s'il est propre à l'Allemagne, n'est pas sans conséquences sur l'état de l'UE, était l'intégration économique et sociale de l'ex-RDA. Karl Brenke, dans son bilan de l'Unité allemande, en retrace les cheminements, depuis le collapsus de l'économie dirigée et l'effondrement du régime de la RDA, à la lente reconstruction d'une économie. Aujourd'hui, les régions est-allemandes « *ont intégré la 2^e ou 3^e division* » seulement en comparaison de celles de l'ouest, certes, mais elles se sont normalisées en ce sens qu'elles ont trouvé leur place dans la dynamique territoriale allemande et offrent des paysages largement « *fleuris* ».

Les citoyens de RDA avaient doublement manifesté pour la liberté en 1989/90 : celle des choix économiques, et surtout celles qu'offre une démocratie. C'est donc sur la liberté des médias et leur rôle éminent dans la formation de l'opinion que porte l'analyse du journaliste Uwe Kammann, qui fut à la fois observateur et acteur

dans le processus public de transformation d'un régime où « *l'Etat pilotait la société civile via les médias* » vers le modèle ouest-allemand où « *les citoyens contrôlent le politique* » via les médias. Analyse suivie de celle des travaux d'Hercule que fut « *l'unification démocratique* » de deux Etats allemands qui, symboles de la partition du monde, s'affrontaient par ondes interposées (I. Bourgeois).

Enfin, se pose la question de l'unité nationale. Thomas Petersen, lui aussi acteur et observateur à la fois, nous décrit comment les sciences sociales partirent à la découverte de cet 'être inconnu' de l'Ouest qu'était le citoyen de l'ex-RDA, et comment, malgré la focalisation des médias et du monde politique sur les disparités ou inégalités, l'Unité a fini par se faire 'dans les têtes', amenant *tous* les Allemands à considérer à une large majorité que l'unification est une « *success story* ».

Continuité et adaptabilité

La troisième notion clé que met en perspective le long cheminement de l'Allemagne vers son unité est celle de la *continuité*. Pourtant, à première vue, il semblerait que nous ayons à faire aujourd'hui à une *nouvelle Allemagne*. Certes, l'Allemagne a profondément changé en plus de soixante ans, et elle n'a cessé de s'adapter à une donne en évolution. Mais ces changements se sont opérés sur la base de valeurs ou principes invariants : ceux-ci n'ayant pas varié, c'est leur application dans la gestion au quotidien (les *policies*) qui a changé.

Eugen Spitznagel nous décrit ces glissements progressifs en matière de politique pour l'emploi (ou de lutte contre le chômage). Et il nous permet ainsi de mieux comprendre la bonne tenue du marché de l'emploi malgré la récente récession en nous retraçant l'évolution des conditions cadres et leur adaptation à la flexibilité requise notamment par la globalisation.

René Lasserre nous montre comment, en intégrant les prémisses d'un Etat social hérité de Bismarck dans sa construction démocratique et économique, la jeune RFA s'est transmuée en un Etat-Providence et que de ce fait, au fil du temps et de nombreuses adaptations, parfois contradictoires, celui-ci est devenu « *l'un des facteurs les plus solides de cohésion de la société allemande* ». Et, depuis les réformes intervenues au début du millénaire sous le chancelier Schröder et la quête d'un nouvel équilibre innovant entre acquis sociaux et compétitivité économique, l'approche allemande « *constitue, pour un modèle social européen qui se cherche, une expérience riche d'enseignements* ».

C'est également cette dichotomie continuité / adaptabilité (ou innovation), autre manifestation de la quête d'équilibre, qui sous-tend une politique extérieure qui a subi de très importantes transformations depuis 1945. Dans ce domaine plus qu'ailleurs, peut-être, les mutations du contexte mondial et européen ont exigé une forte capacité à s'adapter. On connaissait l'Allemagne comme prise entre « *puissance économique et impuissance politique* » (Hans Stark) depuis le recouvrement d'une partie de sa souveraineté dans les années cinquante et jusqu'à la longue période de « *retenue* » qu'était venue plus tard brouiller la nouvelle donne des craintes inter-

nationales suscitées par l'Unité. Aujourd'hui, à défaut de 'puissance', elle semble assumer un certain poids politique dans l'UE et dans le monde, et les responsabilités liées, tout en cherchant à mieux défendre aussi ses intérêts nationaux. Il est vrai que si ce changement de cap est lié à l'émergence d'un « *monde multipolaire beaucoup plus complexe* », il est aussi le fait du changement générationnel intervenu entre temps parmi les élites politiques. Mais cette relève est elle aussi en quête d'un nouvel équilibre : celui de la « *normalité* » que confère une certaine maturité.

Tous cela amène à se demander s'il y a aujourd'hui une nouvelle identité allemande. La réponse que donne l'observation suivie de l'évolution de l'opinion publique depuis 1947 est à la fois oui et non. Les Allemands ont trouvé, après toutes les épreuves qu'ils ont traversées, un « *équilibre identitaire sereinement ancré dans une confiance de soi recouvrée* » (T. Petersen). Ils se sont en quelque sorte « *normalisés* ». Et le fait d'être confrontés, au fil de leur histoire, à une série de ruptures souvent brutales, leur a enseigné à aborder les grandes mutations du monde avec la sérénité que confère l'expérience.

Peut-être est-ce là ce qui explique ce caractère *souverain* qu'on observe dans l'attitude ou les politiques allemandes : la longue expérience de ruptures et rebonds, la confiance dans la transparence d'institutions politiques, économiques, sociales et même monétaires, la capacité à se forger librement une opinion grâce à un système médiatique et une culture du débat nourrie par le pluralisme des approches et la légitimité des controverses...

Peut-être est-ce là aussi qu'il faut chercher la raison expliquant que si l'Allemagne peut sembler eurosceptique à certains, c'est qu'en réalité son identité européenne fait partie de la normalité au point d'être devenue un *understatement*. L'évidence même de ce lien d'appartenance amène aujourd'hui les Allemands à se comporter tout naturellement en Européens, mais sans négliger pour autant leurs propres intérêts domestiques, légitimes.

L'Allemagne n'a au fond jamais retrouvé sa pleine souveraineté en tant qu'Etat, explique Alfred Grosser, puisque dès l'Unité – moment où lui étaient restitués les derniers pouvoirs de souveraineté restés entre les mains des Alliés – elle en transférait l'essentiel à l'Union européenne *via* sa Constitution. Ce qui a forgé l'unité de l'Allemagne, c'est dès lors un système de valeurs resté invariant depuis 1945, et qui constitue les fondations constitutionnelles, donc collectives, de ses modes de gouvernance et, partant, du lien identitaire.

Isabelle Bourgeois

Il était une fois un petit Etat provisoire...

Alfred Grosser

Il était une fois un petit Etat provisoire* ...

Pourquoi petit ? A cause de trois limitations territoriales. A Téhéran, puis à Yalta, les Trois – Etats-Unis, URSS et Grande Bretagne –, avaient séparé environ un quart du territoire allemand défini par le Traité de Versailles, pourtant déjà fort sévère. Un morceau – la Prusse orientale avec Königsberg – était attribué à l'Union soviétique, la plus grande part confiée à l'administration de la Pologne, en fait remise en propriété. De plus, le 1^{er} juillet 1945, chacun avait respecté les décisions antérieures. D'une part, les Occidentaux purent entrer à Berlin, conquise par l'Armée rouge, pour y exercer le pouvoir à Quatre sur toute l'Allemagne. Mais l'US Army dut considérablement reculer pour rejoindre la limite de sa zone d'occupation. C'est ainsi que Leipzig, Halle, Weimar, Magdebourg, Schwerin, allaient se trouver en RDA et non en République fédérale. Enfin, Berlin, même Berlin-Ouest, ne devait jamais faire pleinement partie de celle-ci avant l'unification allemande de 1990, tandis que la Sarre ne fut intégrée qu'en 1957.

**La légitimité de la RFA
était assise sur la seule Liberté**

La République démocratique allemande est née quelques mois après la République fédérale d'Allemagne. Si l'on part de 1945, les deux Etats étaient aussi légitimes ou illégitimes l'un que l'autre – idée qui déplaisait et déplaît encore à la majorité des juristes et historiens ouest-allemands. En effet, l'Allemagne n'avait été ni abolie, ni annexée. Les quatre vainqueurs s'étaient simplement emparés de la souveraineté allemande de façon indivise. Que trois membres ou un seul sortent de l'indivision revenait au même.

La légitimité de la République fédérale est simplement fondée sur le fait qu'elle a été établie sur la liberté et la RDA non. Il en est résulté qu'elle est le seul Etat européen à ne pas avoir fait référence, à sa création, à l'idée de nation, mais à une éthique politique, celle du double rejet du nazisme dans son passé et du stalinisme dans son voisinage. Cette conception s'est maintenue après la réunification. Le 9 octobre 1995, à Erfurt, le ministre de la Défense, Volker Rühe, célèbre « *les qua-*

* Version revue et actualisée d'un article paru dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 91, mai 2009.

rante ans de la Bundeswehr et les cinq années de l'Armée de l'Unité ». Il déclare : « *De jeunes soldats de Thuringe font leur service en Rhénanie-Palatinat, des conscrits de Basse-Saxe au Mecklembourg. Tous sont là pour défendre notre Constitution démocratique et assument une coresponsabilité pour la liberté et la dignité humaine d'autrui.* » Les mots Nation et Patrie ne sont pas utilisés.

Cela dit, les Trois Occidentaux n'ont pas, en 1949, transféré de très larges parts de souveraineté à la République fédérale en création. Le Statut d'Occupation laissait aux Trois de larges possibilités d'intervention dans les affaires intérieures (y compris par des moyens militaires en cas de crise grave. Cette possibilité n'a été enlevée que par le vote très controversé des Lois d'exception, les *Notstandsgesetze*, en 1968). Ils gardaient le monopole des Affaires extérieures. C'est seulement en 1951 que la République fédérale eut le droit d'avoir un ministère des Affaires étrangères et un ministre, portefeuille que s'attribua le chancelier Adenauer. Il devint ainsi le collègue fort estimé et écouté de ses trois collègues et put leur demander d'enjoindre aux trois Hauts-Commissaires, en principe supérieurs hiérarchiques du chancelier, de laisser en paix celui-ci !

**L'Unité n'apporte pas de souveraineté nationale
mais celle, partagée, d'un Etat de l'UE**

De surcroît, si la déclaration Schuman du 9 mai 1950 avait lancé le processus des communautés européennes, Konrad Adenauer était bel et bien un « Européen », mais il se servit aussi de l'idée européenne pour marcher à grands pas vers la *Gleichberechtigung*, l'égalité des droits. Aujourd'hui encore, on ne veut pas voir, en Allemagne, qu'avec la Communauté charbon-acier, en 1951, la France descendait de la pleine souveraineté vers la souveraineté partagée, tandis que la République fédérale montait vers celle-ci à partir d'une absence de souveraineté. (De la même façon, en 1952, le Traité germano-israélien était fondé à la fois sur un désir réel d'assumer le poids du passé hitlérien et sur la volonté d'acquérir plus d'honorabilité internationale, surtout aux yeux des Etats-Unis).

La pleine souveraineté n'a jamais été retrouvée. Même les traités d'octobre 1954, entrés en vigueur le 5 mai 1955, laissaient aux Trois la pleine responsabilité en ce qui concernait Berlin et les problèmes de l'Allemagne dans son ensemble. Ils n'ont renoncé à leurs droits et responsabilités que dans l'article 7 du « Traité 2+4 » du 12 septembre 1990. Le § 2 de cet article dit bien que l'Allemagne est désormais pleinement souveraine et les Allemands un peu « nationaux » ; Egon Bahr (ancien négociateur des traités avec la Pologne et l'URSS, très méprisant pour l'Europe dans ses ouvrages) en tête, en ont déduit que la République fédérale était libre de ses gestes.

Ils oubliaient qu'en 1990 aucun pays membre de la communauté européenne n'était plus pleinement souverain. Pour le savoir, il leur aurait suffi de lire le texte du Traité d'Unification (*Einigungsvertrag*) du 31 août 1990. L'article 10 précise que toutes les règles européennes s'appliqueraient à l'ensemble de l'Allemagne. Il

est même précisé que, pour les obligations européennes qui seraient du ressort des Länder, ceux-ci seront obligés de les faire entrer en vigueur par les réglementations à leur disposition. Qu'est de toute façon, depuis la création de l'euro, une souveraineté nationale en l'absence de souveraineté monétaire ?

La réunification n'a pas créé de nouvelle République

La réunification (si l'on part de 1945), l'unification (si l'on part de 1949) ne s'est pas faite sur la base de l'article 146 et dernier de la Loi fondamentale : écrire une nouvelle Constitution eût signifié que les deux Etats avaient été égaux en légitimité. On se servit de l'article 23 qui faisait de l'unification une extension de l'Allemagne de la Liberté jusqu'à la frontière polonaise. Elle fut donc la première étape vers l'Europe de la Liberté. La seconde sera l'entrée dans l'Union, en mai 2004, des pays libérés de l'oppression soviétique. Une fois l'unité faite, on abolit l'article 23 – pour le remplacer aussitôt par un article portant le même numéro et facilitant le transfert de droits souverains à l'Union européenne.

La réunification a été en gros un succès, même si la crainte n'a pas été vaine qu'exprimait par un jeu de mots une affiche sur les murs de Berlin lors des premières et dernières élections libres à la *Volkskammer* de la RDA : « 23 : *kein Anschluss unter dieser Nummer !* » – littéralement : « 23 : pas d'abonné à ce numéro ! » et/ou « 23 : pas d'annexion sous cet article ! » (allusion à l'Anschluss de 1938). Et même si, en mars 2009, le taux de chômage est de 7,1 % à l'Ouest et de 14,2 % à l'Est.

A l'intérieur, la République fédérale a rapidement atteint une légitimité et une stabilité que tout Français devrait admirer. Même après la réunification. Lorsque j'ai eu l'honneur, en juillet 1999, lors de la journée « portes ouvertes », d'être le dernier orateur à parler du *Rednerpult* (pupitre de l'orateur) du Bundestag à Bonn, j'avais choisi pour thème « *Bonn reste Bonn... à Berlin !* ». On parle toujours de la « *Démocratie de Weimar* ». Or, si la Constitution de 1919 a bien été adoptée dans cette ville, aucun organe constitutionnel, aucune assemblée, aucun gouvernement n'y ont jamais siégé. La démocratie de Bonn a bel et bien existé et a été simplement transférée à Berlin. Et même pas complètement, puisque six ministères ont encore leur siège au bord du Rhin, tandis que les huit autres y maintiennent des services extérieurs.

Une politique modeste et modérée

D'emblée, la République fédérale a été à la fois une *Kanzlerdemokratie* – une démocratie dominée par le chancelier (ce qui a surtout été vrai du temps de Konrad Adenauer, de 1949 à 1963) – et un *Parteienstaat* : un Etat des partis, c'est-à-dire un Etat où ceux-ci sont des institutions de droit constitutionnel dont la mission expresse est de « *concourir à la formation de la volonté politique du peuple* » (art. 21, § 1 de la Loi fondamentale). Les partis ont cependant pris de plus en plus

d'importance, surtout parce que, en 1967, ils avaient voté une loi qui leur donnait bien plus de pouvoirs que ce que la Constitution avait prévu. La loi électorale a bien fonctionné, alors même qu'il s'est avéré impossible de la faire comprendre aux hommes politiques et aux journalistes français. Oui, la moitié des députés sont élus au suffrage majoritaire de circonscription, mais les sièges de liste sont répartis de façon telle que le résultat final corresponde à une répartition proportionnelle. Si la République fédérale avait connu un système majoritaire à l'anglaise, il n'existerait que deux groupes parlementaires, et la CDU/ CSU serait au pouvoir jusqu'à la fin des temps ! La chance a été qu'il y ait eu d'emblée deux grands partis. En 1972, CDU/CSU + SPD rassemblaient 90,7 % des suffrages. En 2005, on n'en était plus qu'à 69,4 % ; et en 2009, à 56,8 %.

Cela permet de jouer sur diverses possibilités de coalitions à Berlin. SPD-Verts de 1998 à 2005, Grande coalition CDU/CSU-SPD en 2005, puis chrétiens-démocrates et libéraux en 2009... Comme j'ai été et demeure rétrospectivement grand admirateur de la Grande coalition de 1966/69 (entente entre les ministres, entre les présidents des groupes parlementaires, réalisations nombreuses), j'aurais aimé que la Grande coalition se maintienne, avec sa chancelière sérieuse, modérée et modératrice, sans l'autosurestimation qui a toujours caractérisé la politique extérieure française et aujourd'hui son président. Mais chrétiens-démocrates et sociaux-démocrates devaient affronter la crise économique et sociale, tout en manifestant une hostilité au partenaire qui est inévitable en année électorale...

MALGRÉ CETTE SITUATION, le regard sur plus de 60 années de République fédérale devrait remplir ses citoyens de satisfaction. Malgré l'incroyable (oui jusqu'à Auschwitz). Oui, malgré tout cela. Avec un constat tout de même triste : la situation économique est redevenue prospère, le chômage est en baisse, les exportations sont de plus en plus florissantes, la consommation a repris, alors qu'un euroscepticisme nouveau s'approfondit constamment, encouragé par une bonne partie de la presse, *Der Spiegel* en tête. Lorsque Wolfgang Schäuble, grand ministre des Finances et grand Européen, résume, devant le Bundestag, en quelques formules claires, la catastrophe pour l'Allemagne que serait la fin de l'euro, le passage n'est guère repris dans les médias.

L'influence internationale de cette Allemagne à la fois vigoureuse et toujours modeste est pourtant grande, malgré l'abstention absurde (le oui n'engageait à aucun acte militaire) au Conseil de sécurité sur la Libye. Avoir Hitler dans le passé empêche la naissance d'un lepenisme organisé. Décidément, le petit Etat provisoire est devenu membre influent de l'Union européenne sans cesse élargie et, en tant que tel, l'un des grands facteurs de stabilité en Europe et dans le monde.

- | -

PROSPÉRITÉ ET STABILITÉ

60 ans de Loi fondamentale, 61 ans de Deutsche Mark

Hans-Helmut Kotz

*« Le Deutsche Mark
est soumis à des conditions institutionnelles
qui limitent l'exercice de toute domination.
Le DM aide à prévenir tout arbitraire.
Cela en fait l'ami du citoyen et l'ennemi du pouvoir »*

(Ralf Dahrendorf, 1990, in *Merkur*, n° 497, p. 580)

Certes, cela fait plus de dix ans que le Deutsche Mark a disparu et qu'il a été remplacé par notre monnaie commune, l'Euro. Mais tout aussi indéniablement, il reste le symbole vivant de la reconquête de la prospérité des Allemands après les dévastations de la seconde Guerre mondiale – pendant plus de quatre décennies d'abord pour les seuls Allemands de l'ouest avant de l'être aussi, pendant près d'une décennie, pour les Allemands de l'est. Beaucoup de penseurs ont interprété le Deutsche Mark comme un élément constitutif de la nouvelle identité allemande. D'autres, à l'opposé, voyaient dans cette identification avec la monnaie un succédané trop profane, un ersatz par trop commode en comparaison d'une idée plus noble de ce qui fait la quête de sens et le désir identitaire.

Les débats sur cette question sont mus essentiellement par des approches normatives qui dépassent de loin l'objet de la politique monétaire au sens de l'approvisionnement approprié en monnaie ou de la fixation de taux adéquats. Car leur enjeu véritable est la confrontation des diverses approches de la définition du modèle ou de « l'ordre » économique et social désiré. Ces débats ne sont pas seulement internes à l'Allemagne, ils sont aussi franco-allemands – et nourrissent alors quelques « mésententes cordiales » entre nos deux pays.*

Face à l'ampleur de la thématique que représente l'évolution de l'économie de la République fédérale qui fêtait en 2009 son 60^e anniversaire, ma contribution se contentera nécessairement d'esquisser ici les enjeux monétaires sans évoquer les questions corollaires, relatives à l'Etat allemand ou à l'économie sociale de marché, présentées dans cet ouvrage par Alfred Grosser et Henrik Uterwedde. De même ne

* Version revue d'un article paru dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 91, mai 2009.
N.D.E. : Hans-Helmut Kotz s'exprime ici en son nom personnel.

seront pas non plus évoqués ici les aspects plus symboliques dont l'importance est loin d'être négligeable (voir la contribution de Thomas Petersen sur l'identité allemande), puisqu'ils marquent souvent de leur empreinte les débats publics.

L'importance des symboles

En guise d'exemple, on peut citer la question de savoir si la monnaie européenne devait porter le nom d'Ecu ou d'Euro ; elle venait en prolongement d'un débat qui s'était déroulé avant la création du Système monétaire européen et qui portait sur le sens à accorder à l'appellation ECU : était-ce un nom ou un acronyme ?

Un autre exemple de ces « *symbolic uses of politics* » est cette discussion qui a eu lieu en 1996 pendant quelques semaines en Allemagne et dont l'objet était de savoir s'il ne conviendrait pas d'accoler un suffixe à l'Euro, du type : Euro-DM, pour faciliter le transfert de l'aura du Deutsche Mark à la nouvelle monnaie et accroître ainsi sa réputation.

Considérée sous un angle purement économique, la création de la monnaie européenne se présente sous des traits bien plus prosaïques : elle signifie la fin des taux de change nominaux en vigueur auparavant entre les Etats membres de la zone Euro. Ceux-ci ont désormais une politique monétaire unique, européanisée et un taux de change commun. Bien entendu, le taux de change réel (c'est-à-dire la relation entre les prix des paniers de la ménagère dans ces Etats) perdure, entretenant ainsi en quelque sorte le maintien de l'Euro-DM ou de l'Euro-Franc.

Je m'en tiendrai donc ici à la seule monnaie (et partiellement à la politique financière), tout en plaçant mon analyse sous l'angle des influences réciproques et de la perception de ces diverses problématiques. Dans un premier temps, j'esquisserai dans ses grandes lignes l'évolution économique de l'Allemagne depuis 1948, en centrant mon propos sur la variation du taux d'inflation et des parités monétaires (voir les graphiques ci-après) – donc sur la stabilité interne et externe.

On pourrait à juste titre considérer une telle approche comme quelque peu réductrice, puisqu'elle n'aborde tout au plus qu'à la marge la problématique économique générale ou les questions de société. C'est donc la raison pour laquelle, dans cette analyse essentiellement chronologique, il sera mis l'accent, à propos des unions monétaires successives, sur des discussions de dimension franco-allemande qui illustrent les divergences de vues, pas seulement économiques, constatées au sein de ce qu'il est convenu d'appeler, depuis les années 1960, le « couple franco-allemand ».

Des divergences semblables se laissant observer également au sein des débats nationaux respectifs, il paraît quelque peu simpliste d'opposer sans les nuancer les positions des Allemands et des Français, parfois présentées à l'évidence d'une manière caricaturale. Il convient donc de garder à l'esprit que ces positions se résument à des opinions moyennes masquant la grande diversité des approches et plus encore l'existence de vues convergentes par-delà les frontières nationales. Sachant cela, j'exposerai ici les positions médianes respectives, c'est-à-dire les consensus dominants dans l'opinion.

Préhistoire et genèse d'un symbole

La préhistoire de la Constitution monétaire octroyée aux Allemands par les Alliés Américains, Britanniques et Français – et donc ‘leur’ Deutsche Mark – est d’abord celle de l’échec du régime nazi. Celui-ci avait, en 1939, achevé de mettre au pas la Deutsche Reichsbank qu’il avait mise à contribution dès 1934 dans le financement de l’effort de guerre (Hansmeyer et Caesar, 1976). L’essor de l’idéologie nazie était la manifestation de l’érosion progressive de la République de Weimar. Il était également nourri par le souvenir amer du chômage de masse et de l’hyperinflation de 1922/23. Celle-ci a été l’expérience clé qui avait transformé la société allemande et l’avait rendue littéralement « mûre pour Hitler » (« *hitlerreif* »), comme le formule l’écrivain Stefan Zweig dans son roman « Le Monde d’hier – souvenirs d’un Européen » (« *Die Welt von Gestern* »). Cette histoire, celle de la chute d’une monnaie allemande, s’était répétée ensuite moins d’un quart de siècle plus tard.

Misère et destruction de monnaie appellent une nouvelle politique monétaire

L’inflation retenue et camouflée sous le régime nazi (par le contrôle des salaires et des prix) a fini par aboutir, selon une logique implacable, à l’effondrement du Reichsmark. Il vit, pendant trois ans, ses fonctions remplacées par des cigarettes. Le bon argent, rare (les cigarettes), supplanta le mauvais argent (le Reichsmark, dont la masse en circulation s’était multipliée par dix depuis le milieu des années 1930). La naissance du Deutsche Mark avait été déclenchée par la destruction de monnaie, précédée de trois années de terrible misère – une situation catastrophique au sens plein du terme. La création de richesse était tombée au quart de son niveau d’avant guerre. L’approvisionnement en denrées alimentaires était lamentable. « *[Cette] paralysie de l’économie... faisait que la vie était à la limite du supportable et que l’humeur de la population oscillait entre une sourde léthargie et une révolte désespérée ; ... pendant la guerre même et immédiatement après, de nombreux experts de l’économie avaient perçu distinctement que par son financement ‘discret’ du réarmement et de l’effort de guerre, le gouvernement nazi avait généré un surplus monétaire impossible à réduire sans un profond assainissement de la monnaie* » (Möller, 1976, p. 434).

La création du Deutsche Mark le 20 juin 1948 s’accompagna de la division par dix de la masse monétaire en circulation, d’une consolidation des dettes publiques et privées, et de la création d’une nouvelle banque, indépendante : la Bank deutscher Länder, dans le but de garantir la stabilité de la valeur de la monnaie. En France, on espérait qu’ainsi serait désamorcée cette poudrière de l’Europe. Et très tôt, la politique monétaire de la Bank deutscher Länder s’attira en France des commentaires approuvateurs saluant également son indépendance institutionnelle (voir par exemple Coulbois, 1957). Dans la *Revue Economique*, M. Mitzakis estimait en 1950 que la réforme monétaire « *a été parfaitement conçue et adaptée à la nouvelle économie de l’ancien Reich, comme l’avait été en France, vingt ans auparavant, la réforme cartésienne du*

25 juin 1926, qualifiée de 'miracle du Franc Poincaré' ». Et de fait, le miracle survint en Allemagne, le Deutsche Mark remplaça les cigarettes. Et du jour au lendemain, il y eut de nouveau des marchandises dans les magasins.

Sans conteste, l'expérience de l'effondrement de deux monnaies en l'espace d'une seule génération s'est profondément et sans doute durablement ancrée dans la mémoire collective (James, 1998). Quoi qu'il en soit, l'inflation : c'est-à-dire la perte durable du pouvoir d'achat, n'a jamais été considérée en Allemagne ni encore moins acceptée par la société allemande comme ce « *social mollifier* » (Bronfenbrenner), ce « *lénifiant social* » qu'y voient d'autres sociétés (Pierenkemper, 1996). Et on reproche toujours au chancelier Helmut Schmidt d'avoir affirmé, lors d'une campagne électorale au début des années 1970 qu'il préférerait « *un taux d'inflation de 5 % à un taux de chômage de 5 %* ».

Si l'aversion qu'inspire aux Allemands l'inflation – et, en toute logique, le corollaire qu'elle trouve dans leur prédilection pour la stabilité – frise aujourd'hui le stéréotype, celui-ci est pourtant loin d'être dénué de tout fondement. Car cette aversion ne semble pas sans conséquences pour ce qui est de la formation de l'opinion publique. Deux économistes allemands enseignant aux Etats-Unis, Ulrike Malmendier et Stefan Nagel, viennent de démontrer magistralement dans un article publié en 2009 comment les expériences collectives de l'inflation influent sur la formation des attentes (l'anticipation) dans l'espace public. Ils expliquent ce comportement en se fondant sur le concept du processus adaptatif d'apprentissage pour développer un indicateur permettant de prendre en compte l'expérience de l'inflation recueillie tout au long de la vie. La notion ancienne d'anticipation, aujourd'hui passée de mode dans les sciences économiques, repose sur l'idée que les individus ne cessent de commettre des erreurs d'appréciation sur l'évolution de l'inflation, mais qu'ils n'en tirent pas les enseignements : ils n'agissent donc pas de manière totalement rationnelle. Or cette approche entre en contradiction avec les critères de congruence qu'on exige généralement des modèles économiques. Pourtant, et cela ne surprendra guère les non-économistes, l'expérience vécue conditionne la formation des anticipations. Et celles-ci déterminent les revendications en matière de prix ou de salaires. L'anticipation joue donc un rôle majeur dans la formulation des politiques.

**La Bundesbank, vue comme
la gardienne du pouvoir d'achat**

Cette aversion fondamentale contre l'inflation a surtout constitué pour la Bundesbank et la Bank deutscher Länder qui la préfigurait un capital qu'elles ont su faire fructifier. La Bundesbank pouvait se reposer sur une opinion publique que l'amère expérience de l'inflation avait conduite à conférer une haute valeur à la culture de la stabilité et qui dès lors considérait la Buba comme la gardienne de son pouvoir d'achat. Et Adam Posen (1996) démontre que c'est justement ce large appui qui explique pourquoi l'Allemagne a connu depuis le début des années 1950 une inflation modérée en comparaison des autres pays – et ce, par-delà même l'indépendance de la Bundesbank qui en est la raison complémentaire. Ceci est un argument que Karl-Otto Pöhl, ancien président de la Bundesbank, ne cessait lui aussi de rappeler (voir à ce sujet Marsh, 1992).

Cela nous amène au premier exemple de cette dissonance culturelle qu'on observe parfois dans les opinions de nos deux pays. Il s'est manifesté au cours d'un débat télévisé diffusé en France en 1992 peu avant le referendum sur le Traité de Maastricht et où s'opposaient Philippe Séguin, incarnation du « non », et François Mitterrand. Un point que Monsieur Séguin considérait comme inacceptable, opinion qu'il savait à l'évidence partagée par une large partie des téléspectateurs, était le fait que soit requise dans ce cadre l'*autonomie* de la Banque de France. Cette exigence lui semblait incompatible avec la conception traditionnelle du rôle de l'Etat (c'était d'ailleurs là, au début des années 1990, la vision internationale standard, qui prédo-

minait notamment en Angleterre sous l'égide de sa première ministre Thatcher). Quant au Président Mitterrand, il se contenta d'écarter cette objection d'un geste condescendant de la main, manifestant par là qu'il ne fallait pas prendre tant au sérieux la question somme toute assez théorique de *l'indépendance* de la banque centrale européenne.

Tout respect gardé, une telle présomption ne pouvait qu'engendrer quelque frustration. Les banques centrales européennes prennent leur *indépendance* réellement très au sérieux. Les lecteurs familiarisés avec les termes des débats internes à l'Allemagne savent l'importance qu'on accorde à la différence entre la notion d'indépendance qui ne laisse place à aucune ambiguïté et celle d'autonomie qui laisse une trop grande marge d'interprétation. Et de fait, la garantie de l'indépendance de la Banque Centrale Européenne, dont la moindre modification des statuts ne pourrait s'opérer que par referendum, est bien plus forte que celle de la Bundesbank qui peut être invalidée par une simple procédure législative au Bundestag. Le gouvernement fédéral ne s'était d'ailleurs pas privé de brandir cette menace à plusieurs reprises dans les années qui avaient suivi sa création, c'est-à-dire dans les années 1950...

De plus, la BCE est dotée de l'indépendance tant en ce qui concerne les moyens que les objectifs de sa politique. Elle dispose donc d'une autonomie pleine et entière non seulement pour fixer ses taux et pour définir l'usage qu'elle fait des outils dont elle dispose pour assurer les liquidités – ceux-ci étant d'une importance stratégique en ces temps de crise financière –, mais aussi dans la réalisation de son objectif qui est de contenir l'inflation à « *moins de 2 %, mais près de 2 %* ». Cet objectif, qui constitue le cœur des missions de la BCE, ressemble beaucoup à la « *Preisnorm* » : cette « norme des prix », objectif que s'était fixé, en pleine autonomie elle aussi, la Bundesbank. Une telle indépendance semble d'ailleurs disproportionnée à la plupart des observateurs anglo-saxons lesquels, à l'instar de Stanley Fisher et Guy Debelle qui sont les auteurs de cette distinction, accordent à la banque centrale certes l'indépendance des moyens, mais pas celle des objectifs.

C'est la confiance de l'opinion qui fonde l'indépendance

Rappelons ici que, même en Allemagne, l'indépendance de la Bundesbank n'a pas toujours fait l'unanimité. L'exemple le plus célèbre en est un discours tenu par le chancelier Adenauer à Gürzenich le 23 mai 1956 et dans lequel il critiquait vertement la Bank deutscher Länder (préfiguration de la Bundesbank) pour avoir une nouvelle fois resserré ses taux en dépit d'innombrables interventions politiques. Ce discours s'insérait dans le contexte de l'élaboration de la Loi sur la Bundesbank et intervenait après que la Bank deutscher Länder avait d'une part relevé d'un point de pourcentage son taux d'escompte et, d'autre part, réduit ses quotas de réescompte, restreignant ainsi les possibilités ouvertes aux banques de recourir au crédit. Cette mesure de politique monétaire était, selon Adenauer, « *un couperet tombant sur les petites gens et qui de ce fait m'attriste beaucoup* ». Or l'opinion publique ou, pour

être plus précis : l'opinion médiane des leaders d'opinion, s'opposa au chancelier. Et c'est ainsi que le « discours de Gürzenich » du chancelier Adenauer se transforma *a contrario* en l'une des pierres angulaires portant les fondations d'une Bundesbank indépendante (pour plus de détails, voir Neumann, 1998). D'autres charges contre son indépendance auraient eu lieu en coulisses du temps du gouvernement Schmidt. Mais de telles menaces sont toujours restées sans conséquence, la grande confiance que portait l'opinion publique à la Bundesbank étant l'un des piliers de son autonomie. Aujourd'hui, c'est dans dix-sept opinions publiques qu'il revient au Système européen des banques centrales de développer cette position.

Stabilité – la dimension européenne

Mais jusqu'à l'effondrement du système de parités fixes de Bretton-Woods, c'est toutefois dans un autre contexte que l'autonomie des choix de politique monétaire de la Bundesbank était mise en cause. Tant que les Etats-Unis menaient leur politique de stabilisation de la valeur monétaire du dollar, nul ne considérait comme problématique l'obligation faite à la Bundesbank d'intervenir pour maintenir le niveau des cours du Deutsche Mark par rapport au Dollar. Il n'y avait pas de conflit entre objectifs externe et interne de politique monétaire durant les années 1950, marquées par le « Dollar fort ». Mais au cours de cette décennie commençait à s'esquisser la tendance à un Mark fort qui déboucha, dès le milieu des années 1950, sur la première discussion sur une éventuelle réévaluation du Deutsche Mark. La majorité du Conseil de la banque centrale était opposée à la réévaluation finalement intervenue en mars 1961. Et quand en 1968, dans le contexte des turbulences que subissait le Franc, fut envisagée une nouvelle réévaluation, une nette majorité se prononça pour. Et pourtant, la Bundesbank souhaitait en réalité préserver le système de parités fixes de Bretton-Woods.

Mais, comme le révèle Manfred Neumann, le hasard de l'histoire en a décidé autrement – ou plutôt le congé maladie à la fois du ministre fédéral des Finances, Helmut Schmidt, et du président de la Bundesbank, Karl Klasen, que son remplaçant provisoire, le vice-président de la Bundesbank, Otmar Emminger, mit à profit pour persuader le chancelier Willy Brandt de fermer les marchés des changes et ainsi sortir du système. Karl Schiller, le prédécesseur de Helmut Schmidt au poste de ministre fédéral des Finances, plaidait depuis deux ans déjà pour un flottement encadré des parités ; la majorité du Conseil central de la Bundesbank y était opposée. « *Depuis la fin du système monétaire de Bretton-Woods, il ne s'est plus jamais produit qu'une majorité se dégage au sein du Conseil central pour céder à l'illusion que la Bundesbank devait préserver à tout prix les parités monétaires tout en accomplissant dans le même temps sa mission de garantir la valeur interne de la monnaie* » (Neumann, 1998, p. 337 sq.).

La perte de « l'ancre nominale » qu'était la parité des monnaies, pour employer la métaphore en cours depuis quelque temps, exigeait un substitut. Il fut trouvé dans

la focalisation sur l'accroissement de la masse monétaire – conformément à cette sentence de Milton Friedman selon laquelle « *l'inflation est à long terme, toujours et partout, un phénomène monétaire* ». La mise en œuvre du changement d'orientation fut précédée d'un débat, déclenché à la fin des années 1960 par Rolf Gocht, un des membres du directoire de la Bundesbank, qui en avait lancé l'idée sous forme de « *pensées iconoclastes nocturnes* ». Parmi les participants à ce débat figuraient également de jeunes économistes de la Bundesbank comme Manfred Neumann et Wolfgang Gebauer, de même que l'économiste américain Jerry Jordan qui faisait un stage à Francfort à cette époque.

Cette nouvelle approche théorique axée sur l'évolution de la masse monétaire et dont la forme concrète a subi des évolutions au fil du temps – elle se concentrait d'abord sur la seule masse monétaire-banque centrale (liquidités, dettes domestiques des banques pondérées des taux de réserves obligatoires) avant de prendre pour référence, à partir de 1987, la masse monétaire M3 (liquidités, dépôts à vue et dépôts à terme) – n'était toutefois en rien l'application directe de la pensée de Friedman. Car la possibilité de choisir l'agrégat monétaire à piloter et, surtout, sa latitude dans la détermination des objectifs, laissaient à la Bundesbank une grande marge d'appréciation. Dans sa lecture critique d'un article de Helmut Schlesinger où celui-ci esquissait la conception de la politique monétaire de la Bundesbank, l'économiste américain Alan Blinder (1987) y vit la parfaite description d'une politique agissant au cas par cas, donc d'une politique discrétionnaire et non pas d'une politique obéissant à des règles. Et de fait, son « *monétarisme pragmatique* » (Schlesinger) permettait à la Bundesbank la moitié du temps – et surtout sans tenir compte du fait qu'elle avait à plusieurs reprises manqué ses objectifs sans les corriger (ce qu'il est convenu d'appeler « *basis-drift* ») – de ne pas respecter ses obligations quant à l'objectif intermédiaire.

Le SME d'abord controversé pour l'asymétrie des parités

C'est sur cette toile de fond de politique monétaire que fut considérée l'intégration dans le Système monétaire européen (SME) lancé par Helmut Schmidt et Valéry Giscard d'Estaing. Celui-ci avait été conçu et élaboré dans ses grandes lignes pour le Sommet de Brême en juillet 1978 par Horst Schulmann et Bernard Clappier, ce dernier ayant auparavant « *coopéré à l'élaboration du Plan Schuman (autrement dit, il était dans la mouvance de Jean Monnet)* » (Schmidt, 1990, p. 254). Du fait des obligations d'intervention que créait cette intégration, elle rendait potentiellement problématique l'objectif prioritaire du maintien de la valeur de la monnaie. Helmut Schmidt rappelle que « *l'idée [du SME est] née au cours d'un entretien entre nous deux [Schmidt et Giscard d'Estaing]. Peut-être était-elle dans l'air, comme on dit, car il y avait à l'époque un débat semi-public sur l'avenir monétaire de l'Europe auquel Otmar Emminger (président de la Bundesbank) apportait une contribution négative et Roy Jenkins (président de la Commission de la CE), une*

contribution positive » (Schmidt, 1990, p. 249). Le passage intitulé « *Nous créons un Système monétaire européen* » (p. 247-272, dans le chapitre « *Bonne Entente avec la France* ») où il évoque ce souvenir a entre autres ceci de remarquable qu'il permet de comprendre pourquoi Helmut Schmidt avait lancé la réalisation de ce projet hors des procédures habituelles et sous le sceau du plus grand secret : « *conformément à ce qui était convenu, nous avons laissé dans l'ignorance nos bureaucraties nationales, de même d'ailleurs que la bureaucratie de Bruxelles (seul Roy Jenkins était informé)* ».

Le SME, devenu de plus en plus contraignant au fil du temps, avait bien mené sur une longue période à une « *zone de stabilité monétaire* », mais du fait de son orientation non-symétrique à la grille des parités bilatérales – une architecture qui ne trouva jamais pleinement l'assentiment de la France –, il se traduisit par une forte désinflation au sein de l'Europe. Selon le Plan Fourcade de 1974, par exemple (Fourcade était alors ministre de l'Economie et des Finances), cette asymétrie devait être réduite d'une part grâce à son orientation sur la *European Unit of Account* et non plus sur des parités bilatérales, d'autre part grâce à une hausse des lignes de crédit et une défense des parités à l'intérieur des corridors. Il s'agissait de redistribuer les charges de réajustement entre pays déficitaires et pays excédentaires. Cette asymétrie ne correspondait pas non plus aux conceptions du chancelier Schmidt. Pourtant elle était quasi incontournable, car obéissant à une logique décrite au début des années 1960 par Robert Mundell sous la forme du triangle funeste qui veut qu'une politique monétaire autonome, la libre circulation des capitaux et des taux de change fixes ne soient pas toujours compatibles entre eux. Le maintien du taux de change liait donc de plus en plus étroitement les politiques monétaires nationales au Deutsche Mark – monnaie considérée comme la plus forte sur le marché.

Le DM, monnaie d'ancrage

Elle devint donc la monnaie d'ancrage, ce rôle traduisant la performance de l'économie allemande (sous l'angle de l'inflation, de la balance des paiements, de l'évolution de la productivité, etc.) par comparaison avec celle des autres pays du SME (Dyson, 1994, p. 16 ; Giersch, 1994, p. 253). Or c'est justement cet arrimage – le fait que chacun se lie les mains de son propre chef – qui était censé rendre le processus de désinflation (politiquement) moins coûteux pour les pays partenaires. Un système plus symétrique n'aurait pas mené à la stabilité recherchée, celle-ci étant la conséquence directe de l'action du marché. La crainte d'une perte de prestige inhérente à une dévaluation finit par forcer l'alignement politique. Malgré tout, comme le montrent les nombreux réajustements, le SME donna lieu à une application plus souple que le système de Bretton-Woods. Mais le SME créa aussi les conditions pour que l'idée « *un marché, une monnaie* » (devise de la Commission européenne pour le passage à l'Euro) devienne de plus en plus plausible. En particulier lorsque la France, après 1983, eut opéré son revirement vers la politique du Franc fort puis, ensuite, de la désinflation compétitive.

Après le deuxième choc pétrolier au début des années 1980, la Bundesbank n'avait certes pas laissé l'inflation atteindre en Allemagne le niveau connu par d'autres pays (ce qui avait généré au sein du SME de fortes tensions qui purent être calmées grâce à l'ajustement des parités). Mais elle ne poursuivait pas non plus l'objectif de ramener brutalement l'inflation à sa norme d'environ 2 %, préférant prendre pour référence le possible, c'est-à-dire s'accommodant d'une inéluctable hausse des prix. Cela revenait implicitement à considérer qu'une politique désinflationniste trop rigoureuse aurait impliqué un renoncement disproportionné à ses objectifs de stabilisation de l'output. Elle poursuivait donc une politique de « monétarisme pragmatique ». Cela s'exprima en particulier dans les estimations selon lesquelles ce qu'on appelait à l'époque les « fonctions de réaction de la banque centrale », lesquelles tentaient d'appliquer la « politique des taux » en la mettant en relation avec l'évolution de l'inflation, de la croissance et des taux de change, montrèrent que dans le cas de la Bundesbank, celle-ci accordait à peu près autant de poids à l'évolution de l'inflation qu'à celle de la croissance du PIB (Kotz, 1992). Dans les an-

nées 1950 déjà, on pouvait constater que la banque centrale allemande tenait compte dans ses décisions des « impératifs de politique industrielle » – c’est-à-dire de ce qu’on appellerait aujourd’hui le développement du potentiel comme de la création d’un excédent de valeur –, essentiellement sous l’angle de leur possible effet de soutien aux exportations (Holtfrerich, 1998 ; Giersch et al., 1992).

Sortie du SME, la Grande-Bretagne opte elle aussi pour un pilotage axé sur l’évolution de l’inflation

Qu’il nous soit permis ici de faire une petite entorse à la stricte chronologie. En septembre 1992, la Grande-Bretagne se vit contrainte de quitter le Système monétaire européen (voir, sur cet épisode particulièrement éprouvant aussi sous l’angle de la diplomatie monétaire, Marsh, 2009). Elle se vit ainsi privée elle aussi de son ancrage monétaire. La Bank of England décida alors rapidement de réorienter sa politique en abandonnant sa référence à l’objectif intermédiaire (par exemple la masse monétaire) au profit d’un pilotage axé sur l’objectif final : le contrôle direct de l’évolution des prix à la consommation. Il est d’ailleurs intéressant de rappeler à cet égard que l’actuel président de la banque centrale américaine, Ben Bernanke, qui défendait autrefois, en tant que scientifique, l’approche du pilotage par l’inflation, compte la Bundesbank parmi les membres implicites et inavoués de ce club. Andrew Brociner et Odile Chagny parviennent à la même conclusion : « *La Bundesbank privilégie plutôt une approche pragmatique, selon laquelle le respect de l’objectif final de préservation de la valeur de la monnaie que lui assignent ses statuts prime sur l’interprétation dogmatique de la théorie quantitative de la monnaie* ».

Ce point est important pour comprendre la perception de l’opinion publique, en tout cas celle de l’opinion médiane : ce qui importe réellement, c’est que l’objectif final soit atteint. Et c’est justement sur cela que reposait la haute réputation de la Bundesbank : l’opinion la percevait comme la gardienne du Deutsche Mark, autrement dit, de la stabilité du pouvoir d’achat. Soit dit en passant, c’est là aussi la raison pour laquelle

Erich Schneider, dont la pensée marquait les sciences économiques allemandes dans les années 1960, plaidait pour une approche orientée sur l'objectif final.

Union monétaire et problèmes de compréhension

C'est surtout au cours de deux périodes, toutes deux liées à une union monétaire, que s'observent les plus franches « mésententes » franco-allemandes. La première concerne l'union monétaire intra-allemande de 1990, c'est-à-dire l'introduction du Deutsche Mark dans les nouveaux Länder qui succéderont à l'ex-RDA. Le « *démarrage à froid* » imposé à l'économie est-allemande (Gerlinde et Hans-Werner Sinn, 1991) s'accompagnait d'un potentiel inflationniste que la Bundesbank se devait de juguler si elle ne voulait pas risquer de faillir à sa mission. Mais, du fait des restrictions imposées par le SME, sa politique eut pour conséquence une hausse des taux dans les Etats partenaires, ce qui ne pouvait que nourrir de sérieuses tensions entre ceux-ci. A la hausse progressive des taux s'ajouta celle de la prime aux réajustements de parités, ce qui renforça encore les tensions et déclencha en 1992 et 1993 la crise du SME. La seule solution, à savoir une réévaluation unilatérale du Deutsche Mark, n'était pas envisageable, pour des raisons politiques.

Unité allemande contre abandon du Deutsche Mark ?

Plus révélateur encore est un débat qui s'était fait jour avant cette crise. L'économiste français Serge-Christophe Kolm avait publié dans *Le Monde* une tribune libre d'une pleine page (en page 2, si mes souvenirs sont bons) et dans laquelle il déclarait sa grande hostilité à l'Unité allemande, considérant celle-ci comme un pari risqué au coût potentiellement prohibitif. Or cette vision « *teutomaniaque* » à outrance, alors très répandue, avait trouvé sa promotrice assurément la plus ardente en la personne de la première ministre britannique Margaret Thatcher. Les écrits de nombreux observateurs tout comme les souvenirs des principaux acteurs impliqués révèlent combien, à l'époque, le projet de l'Unité était controversé (Attali, 1996). Mais ils font apparaître aussi que l'opportunité pour la mener à bien ne se présentait tout au plus que pendant un très bref laps de temps (Winckler, 2002, p. 525). C'est assurément ce constat qui détermina le chancelier Kohl à présenter au Bundestag le 28 novembre 1989, soit moins d'un mois seulement après la chute du Mur, son « Programme en dix points » pour l'Unité allemande – un programme décidé en l'absence de toute coordination. Or ce programme se heurta à la farouche opposition non seulement de Gorbatchev, mais aussi d'un certain nombre de partenaires européens, tout particulièrement de Margaret Thatcher ou de son homologue italien Giulio Andreotti.

Cette opposition est directement liée à un aspect très contesté : la relation présumée indissociable entre Unité allemande et abandon du Deutsche Mark qui, tant pour les parties prenantes que pour les observateurs participants, semble aussi bien

établie que démentie. La logique de l'Histoire s'éclaire toujours *a posteriori*. Le monde des possibles semble toujours plus vaste *ex ante* et reste souvent controversé même rétrospectivement. Néanmoins, les publications de nombreux acteurs impliqués permettent maintenant d'accréditer une lecture en termes d'échange négocié. Or l'initiateur en fut, entre autres selon Dyson et Featherstone (1999), « *l'entrepreneur politique* » Hans-Dietrich Genscher, alors ministre fédéral des Affaires étrangères, qui aurait souhaité troquer la souveraineté monétaire contre une influence politique accrue. Et lors du Sommet de Hanovre en juin 1988, celui-là même où le Comité Delors fut investi de sa mission, le chancelier Kohl prit le parti de défendre le projet d'une monnaie unique – à un moment où rien ne laissait présager encore l'Unité allemande. Le ministère allemand des Finances, quant à lui, était pour le moins défavorable à ce projet.

Quoi qu'il en soit, et indépendamment de cette genèse controversée, ce qui importe dorénavant, c'est que plus de dix ans après sa création, l'Union monétaire ait rempli sa véritable mission : la garantie d'un faible taux d'inflation au sein de la zone Euro. Quant à la question de savoir comment se présenterait une Europe sans monnaie unique dans le contexte de la crise actuelle des marchés financiers, elle semble quelque peu rhétorique. Le Président Mitterrand en tout cas avait, avant le Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement qui s'était tenu à Strasbourg les 8 et 9 décembre 1989, obtenu du chancelier Kohl l'assurance que la République fédérale respecterait largement la vision française d'une Union économique et monétaire européenne. Il se trouve bien sûr aussi des voix pour soutenir sans ambages qu'il se serait agi d'un échange donnant-donnant : Unité allemande contre abandon du Deutsche Mark (voir à ce sujet Dyson et Featherstone, 1999, ou encore Aeschmann et Riché, 1996). Une telle approche n'est en tout cas pas sans une certaine congruence historique, puisque la partition de fait de l'Allemagne avait aussi pour origine la création du Deutsche Mark en 1948...

Mais l'Unité allemande – du moins en ce qui concerne ses modalités – ne faisait pas l'unanimité en Allemagne non plus. Ainsi, par exemple, le philosophe très reconnu Jürgen Habermas assimilait l'unification à « *un chauvinisme du Deutsche Mark propre aux gens bien nourris* ». Il plaidait avec ardeur pour organiser le rattachement de la RDA à la RFA par voie de referendum. Sans détailler ici la doctrine assurément ambitieuse de Habermas car elle repose sur son concept d'une « situation discursive idéale », il n'est pas moins permis d'affirmer que, dans la situation politique brièvement esquissée plus haut, l'approche du philosophe n'était guère appropriée. L'enjeu des débats était la question de savoir si l'unification se ferait en vertu de l'article 23 de la Loi fondamentale (procédure d'adhésion) ou en vertu de la pleine liberté de décision sur une Constitution conférée au peuple par l'article 146, par exemple par voie de referendum. En effet, si la Loi fondamentale a depuis son adoption un caractère explicitement provisoire, c'est qu'elle était à l'origine « *la Constitution d'un Etat partiel* », d'où son nom (Vorländer, 2009). Vue sous cet

angle, la position défendue par Habermas était bien sûr parfaitement légitime. Et elle est à l'origine de la genèse d'une notion digne de réflexion dans une approche européenne : celle de patriotisme constitutionnel postnational (Habermas avait prôné une approche comparable pour l'Europe). Mais étant donné le contexte historique et économique après la chute du Mur, procéder par referendum n'aurait vraisemblablement pas mené à l'Unité allemande (ainsi l'analyse tranchée livrée par Winckler, 2002).

Une parité progressive du DM était irréaliste

Cette position négligeait totalement, en effet, la situation économique désastreuse d'une RDA qui, après avoir trop longtemps puisé dans sa substance, se trouvait alors au bord de l'implosion. Les conditions de vie en Allemagne de l'Est, telles que les a décrites par exemple de manière très vivante l'historien américain Jonathan Zatin, expliquent à quel point le slogan « *Si le Deutsche Mark ne vient pas à nous, nous irons à lui* » (« *Kommt die D-Mark nicht zu uns, kommen wir zu ihr* ») résume fidèlement ce que ressentaient alors les citoyens des futurs nouveaux Länder. Une large majorité d'entre eux appelaient de leurs vœux l'adhésion de la RDA au « *territoire où s'applique la Loi fondamentale* », conformément à son article 23 – mais de préférence sans avoir à en payer le prix (Winckler, 2002).

Dans ces conditions, l'idée de piloter l'intégration des deux économies allemandes *via* une modification progressive de la parité entre le Deutsche Mark et le Mark de la RDA, comme l'avait par exemple soumise au gouvernement dans une lettre le Conseil des Sages, n'était guère applicable. Car les Allemands avaient la possibilité de comparer au concret le pouvoir d'achat que leur apportait leur travail à l'Est ou à l'Ouest. Et cette possibilité constituait une d'autant plus vive incitation à la migration que les perspectives d'emploi locales n'étaient guère réjouissantes.

Quant à la vision de « *paysages fleuris* » (Helmut Kohl) et d'un rattrapage en l'espace de cinq ans, elle ne pouvait d'emblée que tenir du rêve. Compte tenu des revenus par tête respectifs et en présupposant que la dynamique de croissance à moyen terme de l'Allemagne de l'ouest se maintienne à niveau constant, un délai de cinq ans n'eût été réaliste qu'à la condition que les économies des nouveaux Länder connaissent un taux de croissance annuel de 25 %. Car même avec une croissance comparable à celle des années du « miracle économique », il aurait fallu près de 15 ans pour que le rattrapage se fasse (Kotz, 1990).

Le basculement au DM fut un choc pour l'économie de l'ex-RDA

Quoi qu'il en soit, le basculement au Deutsche Mark et les taux de change alors adoptés (pour les transactions courantes, c'est-à-dire les salaires, les loyers, etc., ils étaient de 1 DM pour 1 Mark est ; pour les avoirs, de 1 pour 1,8) furent pour l'économie de l'ex-RDA un choc qu'elle mit très longtemps à surmonter. Il faut dire aussi qu'au moment de l'Unité, on se faisait encore, à l'Ouest, des illusions quant au

potentiel économique de l'ex-RDA. Une remarquable étude publiée en 1991 par George Akerlof, Andrew Rose, Janet Yellen et Helga Hessenius, avait établi, en s'appuyant sur les données du Commissariat au Plan de la RDA, qu'à peine 8 % des entreprises y étaient à même de couvrir leurs coûts variables sur la base des prix du marché mondial. Au vu de ce constat, l'ampleur réelle du travail de restructuration saute aux yeux – et on comprend mieux pourquoi les évaluations que faisait la *Treuhandanstalt* de la valeur du patrimoine qu'elle avait à gérer ne cessaient de baisser jusqu'à ce qu'il ne lui reste plus, à la fin, qu'à constater une énorme perte nette.

L'économiste américain Robert Barro avait calculé, en partant de constats empiriques, qu'il faudrait plus d'une génération pour que l'économie est-allemande parvienne à mi-chemin du processus de transition. Certes, en ce qui concerne les revenus nets par tête, qui atteignent désormais 90 % du niveau moyen de l'Allemagne de l'ouest, le rattrapage s'est fait beaucoup plus vite que prévu. Mais la création de richesse est restée nettement en dessous du niveau de la consommation, ce qui creusa un énorme déficit structurel dans la balance des paiements courants. On tenta longtemps de le réduire grâce à d'importantes subventions dont le montant s'élevait, au début, à environ 6 % du PIB ouest-allemand. Et comme il était politiquement inconcevable que la transition s'effectue grâce à un différentiel salarial, la conséquence en fut un phénoménal mouvement migratoire – des régions est-allemandes à faible dynamisme structurel vers les zones prospères à forte concentration d'activité à l'ouest. Aujourd'hui encore, quelque 3 % du PIB ouest-allemand sont transférés en Allemagne de l'est pour y financer le déficit courant.

L'Unité fut aussi un grand choc pour le SME

Comme elle s'accompagnait d'une hausse des taux (voir *supra*), l'Unité fut un choc d'une grande ampleur pour le Système monétaire européen. Pour préserver les taux de change au sein d'une grille de parités où prédominait le Deutsche Mark, les banques centrales des partenaires de l'Allemagne au sein du SME durent harmoniser leurs taux. Il s'ensuivit souvent des taux d'intérêt réels en contradiction totale avec les impératifs économiques domestiques. La pression augmenta à tel point jusqu'à la fin de l'été 1992 que la Grande Bretagne fut contrainte de quitter le SME le 16 septembre. La Lire italienne fut dévaluée d'un quart, et les monnaies espagnole, portugaise et suédoise connurent de fortes tensions.

Le conflit entre les objectifs économiques domestiques et la préservation de la parité dans le SME, que les marchés suivaient de très près, perdura jusqu'au cours de l'été 1993, entretenu par un ralentissement économique généralisé. En juin 1993, le *Nouvel Observateur* publia un article intitulé : « *Et si on changeait tout ?* ». Il relatait le mécontentement qu'éprouvaient « *parlementaires et grands patrons face à une garde prétorienne du Trésor* » qui avait un œil rivé sur la défense du Franc et l'autre, sur la préservation des grands équilibres (« *Bercy brûle-t-il ?* »). Dans un entretien paru dans le même numéro du *Nouvel Observateur*, Olivier Blanchard affirmait que seule une sortie du SME permettrait à la France de renouer avec la croissance, puisqu'ainsi les taux pourraient être abaissés à un niveau favorable à la relance de la demande intérieure. Ce n'est que lorsque l'élargissement des marges de fluctuation à 15 % fut choisie comme issue de secours que la situation parvint à se stabiliser sur la voie des taux d'intérêt décroissants. C'était là la phase cruciale, mieux connue de nos jours, de cette « *Guerre des sept ans* » (Aeschimann et Riché), une histoire des conflits autour du Franc fort et de la politique de désinflation compétitive. Mais c'est aussi la phase durant laquelle grandissait la résolution, tout particulièrement au sein du couple franco-allemand, de mettre en œuvre l'Union monétaire : de créer la monnaie commune.

L'Euro – et l'influence déterminante du discours franco-allemand

L'adieu au Deutsche Mark ne fut pas simple pour les Allemands, tout particulièrement ceux de l'est. Pour les Allemands de l'ouest, le Deutsche Mark symbolisait la renaissance d'une économie prospère. Pour les Allemands de l'est, il incarnait aussi l'expérience vécue d'une monnaie au fort pouvoir d'achat – et ce, dès avant l'Unité, *via* l'accès limité aux boutiques réservées aux achats en devises (les *Inter-shops*). Cela étant, l'adieu à leur monnaie ne fut pas simple non plus pour les autres membres de l'Union monétaire. Car l'argent, comme le souligne Kenneth Dyson, outre sa dimension technique et fonctionnelle, en a aussi une autre, politique et culturelle. Le Franc français ou la Livre britannique, qui connaissent une bien plus

longue histoire que le Deutsche Mark, « possèdent un pouvoir émotionnel et psychologique. Ils sont un moyen de conserver des valeurs, et pas seulement au sens économique, et d'ailleurs les pièces de monnaie représentent souvent des mythes nationaux savamment élaborés » (Dyson, 1994, p. 5). En ce sens, ces monnaies étaient à l'évidence fondatrices d'identité ; et la monnaie commune, l'Euro, « nourrit [maintenant à son tour] la conjuration d'une 'vision étatique' et d'une 'culture commune' ».

Transfert de valeurs du DM à l'Euro

Si au cours de sa brève histoire, le Deutsche Mark est devenu symbole, c'est que l'institution à l'arrière-plan remplissait assez bien son rôle technique et fonctionnel. C'est ainsi qu'Otmar Issing, principal maître d'œuvre de la conception de politique monétaire menée par la Banque Centrale Européenne, estime que deux éléments ont contribué à rendre l'adieu moins douloureux. Le premier était que « le statut de la BCE adopté à Maastricht s'inspire si étroitement du modèle de la Bundesbank qu'à lui seul, cet état de fait conforte la crédibilité de la promesse que l'Euro connaîtra la même stabilité que le Deutsche Mark » (Issing, 2008, p. 20). Le deuxième est que le Pacte de Stabilité et de Croissance avait valeur de garantie « contre les effets néfastes d'une politique de déficit budgétaire menée dans d'autres pays » (ibid.).

Il semble donc bien que le Deutsche Mark, ou du moins sa structure institutionnelle, ait fêté en 2009 ses 61 ans et se réjouisse d'une vigoureuse santé... (Soulinons au passage que l'allusion à la primauté de la monnaie sur la Loi fondamentale, telle qu'elle transparaît dans le titre de cette contribution, est bien entendu ironique et qu'elle se réfère à un cliché volontiers cultivé. La primauté va par nature à la Constitution, si ce n'est du point de vue chronologique, du moins par essence).

La politique de stabilité poursuivie par une BCE soucieuse de son indépendance – et plus généralement par le Système européen des banques centrales, donc par chacune des banques centrales des Etats membres – est si incontestable que cette caractéristique apparaît même en filigrane dans les positions de ses plus féroces détracteurs. Le sociologue Pierre Bourdieu est même allé jusqu'à personnaliser sa critique de cette politique en évoquant le « système Tietmeyer », tant il est vrai que Hans Tietmeyer, à l'époque président de la Bundesbank, incarne par son respect exemplaire de la doctrine le long cheminement dont est issu la monnaie européenne. Dans son ouvrage intitulé « Le défi de l'Euro » (« Herausforderung Euro »), il décrit « la difficulté d'un processus préliminaire qui impliquait un choix conscient d'étapes intermédiaires et d'orientations, surtout dans les relations entre la France et l'Allemagne » (p. V).

Un échange d'analyses nuancées entre experts français et allemands est primordial

Toujours selon Hans Tietmeyer, « sans [vouloir sous-estimer] la contribution d'autres Etats membres ou de la Commission », la qualité de cette relation a été décisive tout au long de la longue genèse de l'Euro. C'est la raison pour laquelle il

m'apparaît primordial que les discussions, trop souvent confinées dans les contextes nationaux respectifs, soient rendues accessibles au partenaire, grâce au travail d'institutions comme le CIRAC et de sa revue *Regards sur l'économie allemande*. Une lecture avertie et nuancée (ce qui n'était pas le propos de Bourdieu) de ces discussions met invariablement en évidence les divergences d'approche entre nos deux pays. Il apparaît ainsi par exemple que, en ce qui concerne l'efficacité du contre-pilotage macro-économique, le Conseil d'Analyse Economique défend depuis longtemps une autre position que le Conseil des experts pour l'examen de l'évolution économique globale (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*), dont il est en partie l'homologue.

De même, on constate au sein de l'UEM des divergences sur la question de la nécessité d'une coordination des politiques budgétaires. Le point le plus litigieux étant alors la question d'un *gouvernement économique*, surtout lorsque celui-ci s'assimile à une coordination *ex ante* avec la politique monétaire. Rappelons ici cet épisode à première vue paradoxal qui s'était déroulé outre-Rhin en 1956. Pour ériger un système de défense contre les attaques dirigées contre l'indépendance de la Bank deutscher Länder, le ministre de l'Economie Ludwig Erhard avait pour ainsi dire « créé 'dans le dos' d'Adenauer [le] Conseil conjoncturel pour la coordination de la politique monétaire avec la politique budgétaire et la politique économique générale [Konjunkturrat zur Koordinierung der Geld- mit der Fiskal- und allgemeinen Wirtschaftspolitik] ». Il était composé de représentants des ministères fédéraux de l'Economie et des Finances, ainsi que de la Bundesbank. Mais les décisions à proprement parler étaient prises par une commission composée de directeurs de service qui se réunissait une fois par mois. Elle débattait aussi au préalable les décisions de politique monétaire (voir Holtfrerich, 1998, pp. 394-395). Quelques décennies plus tard, en France, le ministre des Finances Dominique Strauss-Kahn proposait, en se fondant sur une argumentation similaire, la mise en œuvre d'une coordination institutionnelle au sein de l'UEM. D'elle naîtra l'Eurogroupe.

MAIS ON CONSTATE PAREILLEMENT UNE LARGE CONVERGENCE DE VUES sur la plupart des thèmes cités ici à titre d'exemple. Et il semble que celle-ci se soit accrue au fil du temps. Cela n'apparaît bien sûr pas si on se contente de confronter les opinions médianes – ou pour le formuler d'une manière plus caricaturale : celle du Français et de l'Allemand. Il convient toutefois de souligner à quel point les échanges franco-allemands, notamment entre les économistes, ont gagné en intensité au cours des dernières années. CAE et Conseil des Sages se réunissent régulièrement, le Cercle des économistes organise des séminaires conjoints avec des partenaires allemands. Quant aux économistes des banques ou des entreprises, ils se rencontrent depuis plus longtemps encore.

Tous ces échanges sont nécessaires parce que l'union monétaire est un arrangement institutionnel qui ne peut recueillir l'adhésion de tous qu'au prix d'un débat

public permanent et sans tabou. Encore une fois, ce n'est pas parce qu'ils y auraient des prédispositions quasi-génétiques ou le vécu de deux chocs historiques que les Allemands sont devenus des adeptes de la stabilité. Les Français aussi, tout comme les Hollandais ou les Italiens, prisent la stabilité de leur pouvoir d'achat. Enfin, l'Histoire nous a enseigné quelles peuvent être les conséquences sociales désastreuses d'une monnaie instable (qu'on se rappelle l'impressionnante description qu'en a donnée Stefan Zweig). Voilà pourquoi les institutions qui garantissent une telle stabilité trouvent dans l'opinion une adhésion croissante. Voilà pourquoi aussi les banques centrales ont engagé un dialogue permanent avec l'espace public. La participation au débat public est une tradition judicieuse que poursuivent aujourd'hui les banques centrales des Etats membres comme la Banque centrale européenne. Car, pour en revenir aux propos de Ralf Dahrendorf, rendre compte de la sorte signifie non seulement œuvrer dans l'intérêt du citoyen, mais aussi dans celui d'une limitation du pouvoir, c'est-à-dire dans le sens de la liberté.

(Traduction : I. Bourgeois)

Indications bibliographiques

- AESCHIMANN E., RICHÉ P., *La guerre de sept ans. Histoire secrète du franc fort 1989-1996*, Paris, 1996
- ATTALI J., *Verbatim III*, Paris, 1996
- BLINDER A., « The Rules-versus-Discretion Debate in the Light of Recent Experience », in *Weltwirtschaftliches Archiv*, 1987
- BROCINER A., CHAGNY O., « La Bundesbank : une orthodoxie pragmatique », *Revue de l'OFCE*, vol. 56, n° 1, 1996
- BUCHHEIM C., « Die Errichtung der Bank deutscher Länder und die Währungsreform in Westdeutschland », in **DEUTSCHE BUNDESBANK (ed)**, *Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948*, Munich, 1998
- COULBOIS P., « La politique monétaire en Allemagne depuis 1948 », *Revue économique*, Vol. 8, n° 4
- DYSON K., FEATHERSTONE K., *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, 1999
- DYSON K., *Elusive Union. The Process of Economic and Monetary Union in Europe*, Londres, 1994
- GIERSCH H., PAQUÉ K.-H. et SCHMIEDING H., *The Fading Miracle. Four Decades of Market Economy in Germany*, Cambridge, 1994
- HANSMEYER K.-H. et CAESAR R., « Kriegswirtschaft und Inflation (1936-1948) », in **DEUTSCHE BUNDESBANK (ed)**, *Währung und Wirtschaft in Deutschland*, Francfort, 1976
- HOLTFRERICH C.-L., « Geldpolitik bei festen Wechselkursen (1948-1970) », in **DEUTSCHE BUNDESBANK (ed)**, *Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948*, Munich, 1998
- ISSING O., *Der Euro. Geburt. Erfolg. Zukunft*, Munich, 2008

- JAMES H.**, « Die Reichsbank 1876 bis 1945 », in **DEUTSCHE BUNDESBANK (ed)**, *Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948*, Munich, 1998
- KOTZ H.-H.**, « A Francfort vers un assèchement des réserves d'épargne mondiales ? », in *Revue d'Économie Financière*, n° 15, 1990
- KOTZ H.-H.**, « Quoi de neuf à la Buba ? », in *Revue d'Économie Financière*, n° 17, 1992
- MARSH D.**, *The Bundesbank. The Bank that Rules Europe*, London, 1992
- MARSH D.**, *The Euro. The Politics of the New Global Currency*, Yale, 2009
- MITZAKIS M.**, « La réforme monétaire en Allemagne occidentale ? », in *Revue économique*, Vol. 1, n° 3, 1950
- MÖLLER H.**, « Die westdeutsche Währungsreform von 1948 », in **DEUTSCHE BUNDESBANK (ed)**, *Währung und Wirtschaft in Deutschland*, Francfort, 1976
- NEUMANN M.**, « Geldwertstabilität: Bedrohung und Bewährung », in **DEUTSCHE BUNDESBANK (ed)**, *Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948*, Munich, 1998
- PIERENKEMPER T.**, « La peur des Allemands devant l'inflation », in *Rapport Moral*, édition 1996
- RICHTER R.**, *Deutsche Geldpolitik 1948-1998*, Tübingen, 1999
- SCHMIDT H.**, *Die Deutschen und ihre Nachbarn. Menschen und Mächte II*, Berlin, 1990
- VON HAGEN J.**, « Geldpolitik auf neuen Wegen », in **DEUTSCHE BUNDESBANK (ed)**, *Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948*, Munich, 1998
- VORLÄNDER H.**, « Die Deutschen und ihre Verfassung », in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 18-19/2009
- WINCKLER H. A.**, *Der lange Weg nach Westen. Deutsche Geschichte*, vol. II, Munich, 2002.

L'économie sociale de marché : la jeunesse d'un référentiel

Henrik Uterwedde

Il semble qu'en période de crise on revienne vers les valeurs sûres. Alors que les turbulences de la crise financière et économique mondiale avaient emporté bien des repères et bouleversé bien des certitudes, Nicolas Sarkozy se faisait l'apôtre d'une « refondation du capitalisme » : « Nous devons revenir aux vraies valeurs de l'économie de marché, celles qui mettent l'entrepreneur et le développement au cœur de l'économie » (entretien au quotidien Reforma, 08-03-2009, diffusé sur le site de la présidence de la République). Cette formule bien française ne signifie rien d'autre que le retour à l'esprit de modernisation de l'après-guerre, véritable mythe fondateur des Trente Glorieuses. En Allemagne, on voit fleurir les louanges d'une notion vieille de plus de 60 ans : l'économie sociale de marché (Soziale Marktwirtschaft). Ainsi, l'ancien président Horst Köhler affirmait-il : « c'est justement la crise qui confirme la valeur de l'économie sociale de marché. Celle-ci est plus qu'un ordre économique : c'est un système de valeurs qui unit la liberté et la responsabilité au profit de tous. Nous avons contrevenu à cette culture. Redécouvrons la performance culturelle de l'économie sociale de marché » (discours tenu à Berlin le 24-03-2009).

*Curieuse carrière d'une formule qui était penchée sur le berceau du renouveau de l'économie allemande après 1945, qui est devenue synonyme du « miracle économique », sorte de Trente Glorieuses version allemande, qui ne cesse d'être revendiquée par presque toutes les formations politiques, et qui semble aujourd'hui de nouveau servir de référentiel dans la recherche d'une sortie dans une crise sans mesure menaçant les fondements mêmes de nos économies ! Mythe fondateur de la réussite économique allemande d'après-guerre ? Formule magique ayant assuré le formidable essor de l'économie allemande ? Bonne recette guidant les principes d'une bonne politique économique ? Notion idéologique masquant le caractère bien peu social du capitalisme ? Ou bien formule creuse que chacun, qu'il soit social-démocrate ou libéral, syndicaliste ou patron, interprète à sa manière ? Si toutes ces acceptions du terme ont été présentes dans le débat économique allemand depuis soixante ans, il importe de bien définir sa place et sa fonction * ...*

Disons d'emblée que le terme « économie sociale de marché » ne prétend pas décrire la réalité du système économique allemand. Même si ses pères fondateurs ont réussi à façonner le système économique d'après-guerre et la reconstruction économique selon leurs idées, il ne faut pas confondre l'économie sociale de marché,

* Version revue et actualisée d'un article paru dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 91, mai 2009.

sorte d'idéal-type dans le sens de Max Weber, avec le modèle du capitalisme rhénan tel qu'il s'est développé depuis 1945 et qu'il fonctionne dans la réalité aujourd'hui. Il s'agit d'un concept normatif forgé dans l'immédiat après-guerre pour orienter la réorganisation économique de l'Allemagne, en postulant quelques principes fédérateurs du nouveau système économique allemand (*Wirtschaftsordnung*), tel le rôle de l'Etat, du marché et des acteurs économiques. Ce concept est le résultat d'une rencontre exceptionnelle entre des courants de pensée économique remontant aux années 1930, une situation historique et une volonté politique.

La rencontre de plusieurs courants de pensée

Après 1945, le choix d'une économie de marché pour reconstruire le pays n'allait pas de soi. L'Allemagne sortait de la guerre battue, discréditée, ses villes étaient détruites, son économie était désorganisée. Le capitalisme en général, générateur de crises, et les (grandes) entreprises en particulier, accusées d'avoir fait le lit du fascisme, étaient largement discrédités. Comme en France, la tendance générale penchait vers une planification économique, voire vers une nationalisation des grands groupes. En témoignent les programmes du SPD mais aussi de la CDU de l'époque (programme d'Ahlen, 1946). Cependant, le rejet du capitalisme libéral n'empêchait pas la méfiance vis-à-vis de l'économie dirigée qu'on avait vécue depuis un certain temps (qu'il s'agisse de celle du nazisme en guerre, celle dans l'Allemagne occupée après 1945 ou, plus tard, celle du régime communiste de la RDA en Allemagne orientale).

Une troisième voie dotée d'un fondement éthique

C'est alors que le concept de l'économie sociale de marché a pu faire figure de troisième voie entre capitalisme et communisme, « dont l'objectif est de combiner, sur la base d'une économie concurrentielle, l'initiative libre avec un progrès social garanti justement par la performance des marchés » (Müller-Armack, 1956, p. 245). Ce concept est né de plusieurs courants de pensée, tel l'ordolibéralisme de l'école de Fribourg (Walter Eucken, Franz Böhm), des courants anthropologiques et chrétiens, que l'économiste Alfred Müller-Armack a combinés pour une nouvelle doctrine inconnue jusqu'alors en Allemagne. Ses éléments clés sont le néolibéralisme, l'idée d'une « réconciliation sociale » préfigurant le partenariat social pratiqué depuis 60 ans, ainsi qu'un fondement éthique justifiant l'intervention politique assurant la justice sociale. Cette volonté de concilier ce que d'autres considéraient comme des antagonismes inéluctables peut être caractérisée comme l'essence innovatrice de l'économie sociale de marché. On la retrouve dans maintes pratiques du capitalisme coopératif à l'allemande.

Quelle est la place du « social » dans l'économie sociale de marché ? Pour les pères fondateurs, elle se définit d'abord par le caractère social d'une économie de

marché fonctionnant dans l'intérêt des consommateurs, ensuite par l'augmentation de la productivité générée par la concurrence économique, et en troisième lieu par une politique redistributive (fiscalité, prestations sociales, subventions). A noter qu'ils ont insisté sur le fait que les politiques sociales devraient être « conformes au système », c'est-à-dire ne pas fausser le fonctionnement des marchés et de la concurrence et ne pas abandonner le principe de la responsabilité individuelle pour un « *Etat de l'assistanat* » (*Versorgungsstaat* ; Müller-Armack, 1956, p.246).

Par ailleurs, pour Müller-Armack et ses collègues, il s'agissait de jeter les bases constitutives d'un nouvel « ordre » économique (*Wirtschaftsordnung*) avec quelques règles d'or régissant la conduite de l'Etat et des acteurs économiques, et non pas de définir la politique économique dans le détail. Selon Alfred Müller-Armack, « *l'économie sociale de marché ne constitue pas un système achevé, ni un projet qui, défini une fois pour toutes, pourrait être mis en œuvre toujours dans le même sens. Il s'agit au contraire d'un système évolutif qui, s'il est fondé sur un principe invariant – à savoir que toute action doit s'effectuer dans le respect d'un ordre libéral –, exige en permanence de développer de nouvelles approches afin de répondre aux exigences des temps qui changent* » (cité in Clapham 2004, p.20). C'est cette ouverture du concept, sa capacité à servir de base pour des politiques bien différentes selon la période historique et la tendance politique dominante, qui a contribué à sa réussite politique tout au long de l'histoire de la République fédérale.

Ludwig Erhard, artisan politique de l'économie sociale de marché

Encore fallait-il une volonté politique pour transformer ces idées en une réalité et pour imposer le choix fondamental d'une économie libérale et sociale dans un contexte qui ne lui était pas favorable. C'est là qu'entre en jeu Ludwig Erhard qui, déjà pendant le régime nazi, avait réfléchi sur le renouveau économique allemand après la fin de la guerre. Après avoir été ministre de l'Economie du Land de Bavière (1945), il fut nommé par les Alliés expert à l'administration des finances (1947), puis directeur de l'économie pour les zones d'occupation américaine et britannique, postes clés pour la préparation de la réforme monétaire de 1948 (la création du Deutsche Mark) en Allemagne de l'ouest. Se basant sur les travaux et concepts notamment de Müller-Armack, Erhard se mit à les appliquer dans la réorganisation de la vie économique allemande.

« La prospérité pour tous »

Le 19 juin 1948, soit un jour avant l'entrée en vigueur de la réforme monétaire, Erhard, en forçant quelque peu la main des Alliés, proclama la fin du rationnement et du contrôle des prix, mesure effective mais aussi hautement symbolique qui marqua la sortie de l'économie administrée et le choix d'une économie de marché. Cette mesure, officialisée deux jours plus tard par une loi-cadre (*Gesetz über die Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform*), fut très

controversée. Si elle réussit à réinstaurer le marché des biens, entre une demande solvable nouvelle (le 20 juin, chaque Allemand reçut 40 nouveaux marks) et une offre de biens (les biens de consommation emmagasinés durant le temps de l'inflation galopante réapparurent de nouveau dans les vitrines), elle provoqua d'abord une poussée inflationniste puis une grève générale, les syndicats et une grande partie des partis politiques se prononçant pour des mesures de planification.

Ludwig Erhard tint bon et finit par convaincre Konrad Adenauer et la CDU qui adopta dès 1949 un programme conforme aux conceptions de l'économie sociale de marché (« *Düsseldorfer Leitsätze* »). La même année, après la victoire étroite des chrétiens-démocrates et l'élection de Konrad Adenauer comme premier chancelier de la RFA, Erhard devint ministre fédéral de l'Economie. Dans la foulée de la nouvelle dynamique économique des années 1950, il est devenu un homme très populaire, qui a été identifié comme le père du « miracle économique allemand ». Le titre de l'ouvrage qu'il publia en 1957 : « *La Prospérité pour tous* » (« *Wohlstand für Alle* »), est devenu le message emblématique pour l'époque du renouveau économique et pour la popularité de son auteur. Après avoir pris la succession d'Adenauer à la chancellerie en 1963, il eut beaucoup moins de fortune. Il démissionna en 1966, à la suite de la première récession économique d'après-guerre, qu'il n'a ni su – ni voulu, puisqu'il rejetait les recettes keynésiennes – alors combattre.

Variantes de l'économie sociale de marché

Depuis 1948, l'économie allemande a vécu un certain nombre de changements profonds et une succession de périodes la mettant devant des défis différents. Chaque période a façonné à sa manière l'économie sociale de marché. On peut distinguer 4 grandes étapes.

1949–1963 : monnaie, droits des salariés et droit de la concurrence

C'est pour ainsi dire l'âge d'or de l'économie sociale de marché, la période où la jeune République fédérale a créé un nouveau cadre institutionnel et réglementaire. Parmi les grands textes fondateurs, citons celui instaurant la Bundesbank et son indépendance (*Bundesbankgesetz*, 1957), la loi sur l'organisation des entreprises instaurant le *Betriebsrat* (organe des salariés dans l'entreprise) et la cogestion au niveau du conseil de surveillance (*Betriebsverfassungsgesetz*, 1952), la loi sur la cogestion paritaire (donnant 50 % des sièges du conseil de surveillance aux représentants des salariés) dans le secteur du charbon et de l'acier (*Montanmitbestimmungsgesetz*, 1951), la loi sur les conventions collectives posant le principe de l'autonomie des partenaires sociaux dans la négociation sociale vis-à-vis des pouvoirs politiques (*Tarifvertragsgesetz*, 1949) et la loi sur les cartels censée veiller sur la concurrence économique, qui crée l'Office fédéral des cartels comme agence

indépendante pouvant interdire des pratiques anti-concurrentielles (*Bundeskartellgesetz*, 1957).

Mais les fortes résistances qui se sont opposées à cette loi (venant de l'industrie allemande) et qui ont réussi à en affaiblir les effets, renvoient à l'émergence de pratiques corporatistes des grands groupes industriels et au poids croissant des organisations professionnelles organisées (*Verbände*). Aussi, la multiplication des subventions et de réglementations mettant en parenthèse le principe de la concurrence dans certains secteurs (comme dans les transports, l'énergie, l'assurance et le secteur bancaire) a-t-elle contribué au développement d'un capitalisme rhénan dont le caractère libéral, incontestable, fut tempéré par des pratiques de concertation et de coopération (Uterwedde 2009). Il n'en reste pas moins que la réussite économique des années 1950 a largement contribué à la popularité de l'économie sociale de marché et de son « père politique », Ludwig Erhard, amenant le SPD à abandonner ses idées planistes et à s'aligner sur le nouveau concept (programme de Bad Godesberg, 1959).

1963–1982 : montée de l'interventionnisme

Avec la fin de la période de reconstruction économique, les premières difficultés sectorielles et la réapparition des cycles économiques qu'on croyait surmontés par la croissance forte et ininterrompue des années 1950, ont placé le système économique devant de nouveaux défis. Le choc politique de la première récession en 1965/66 accéléra la chute de Ludwig Erhard et la montée en puissance de nouveaux concepts. La grande coalition (CDU-CSU et SPD), avec les ministres Franz-Josef Strauss (CSU, Finances) et Karl Schiller (SPD, Economie) marqua le début d'une politique macroéconomique active, qui réussit à surmonter la crise conjoncturelle.

L'heure de la social-démocratie était venue qui, tout en restant fidèle aux fondements de l'économie sociale de marché, s'employait à la moderniser. Karl Schiller (1911-1994), professeur d'économie avant d'entrer en politique, a été le 'théoricien' de ce qu'il appelait « *l'économie de marché éclairée* » (qu'il opposa à « *l'économie de marché naïve* » de Ludwig Erhard). Il parla alors d'une « *synthèse raisonnable entre l'impératif de la concurrence venant de l'école de Fribourg et le message de Keynes du pilotage de la demande macroéconomique effective* » (cité par Clapham, p.28). Schiller fut l'architecte d'une régulation globale (*Globalsteuerung*) et d'une « action concertée » (*konzertierte Aktion*), qui tentaient de coordonner l'action de tous les acteurs concernés : la Bundesbank pour la politique monétaire, le gouvernement fédéral, les Länder et les communes pour la politique fiscale et budgétaire, et les partenaires sociaux pour la politique des revenus. La Loi sur la stabilité et la croissance (*Stabilitäts- und Wachstumsgesetz*, 1967) créa les instruments nécessaires. Après son succès initial, cette politique de pilotage macroéconomique se heurta de plus en plus à l'internationalisation et aux crises provoquées par les chocs pétroliers, avant d'être abandonnée.

Au-delà, la nécessité de nouvelles politiques publiques répondant aux nouveaux besoins du développement économique s'est fait sentir dès les années 1960. C'est pourquoi l'ère social-libérale (le SPD gouvernait avec l'aide du petit parti libéral FDP) a été marquée par l'extension du rôle de l'Etat dans l'économie : réformes dans l'éducation, politiques structurelles (sectorielle et régionale, mais aussi technologique), politique de redistribution, extension des transferts sociaux... L'indicateur de la part de l'Etat dans le PIB, passant de 32,9 % (1960) à 47,5 % (1982), résume ce passage à une économie de marché de plus en plus interventionniste.

1982–1998 : renouveau manqué et unité allemande

Si cette politique active a réussi tant bien que mal à amortir les conséquences sociales des chocs pétroliers, et à maintenir la compétitivité extérieure par la modernisation technologique et industrielle, elle a considérablement alourdi la réglementation pesant sur les entreprises, augmenté les coûts de production et l'endettement public, et grevé ainsi le potentiel de croissance. Devant ces problèmes, les revendications d'une alternance libérale (privatisations, déréglementations, baisse des prélèvements fiscaux et sociaux ; réforme de la protection sociale, débureaucratisation, flexibilisation de l'économie) se sont faites de plus en plus pressantes. Ces revendications étaient portées par le parti libéral FDP, qui décida de mettre fin à la coalition avec le SPD pour permettre une alternance politique en formant une coalition avec la CDU-CSU.

L'arrivée au pouvoir du chancelier Helmut Kohl en 1982 marque l'ambition d'un tournant historique et d'un « retour aux sources » pour revenir à une lecture de l'économie sociale de marché plus conforme, selon lui, aux vœux de ses pères fondateurs, en clair : plus libérale. Il s'agissait pour lui de rééquilibrer la balance entre la capacité de produire des richesses d'une part, et les transferts et prestations de la collectivité publique. Dans sa déclaration gouvernementale du 5 mai 1983, il tenta de mettre en perspective sa nouvelle politique par un recours aux fondements de l'économie sociale de marché : *« Toutes les expériences de ce siècle nous enseignent ceci : plus l'Etat se tient en retrait et laisse à l'individu sa liberté, plus son système économique [Wirtschaftsordnung] sera performant. Plus que tout autre système, l'économie sociale de marché est susceptible de réaliser l'égalité des chances, la propriété, le bien-être et le progrès social. Nous ne voulons pas davantage mais moins d'Etat, pas moins mais davantage de liberté individuelle »*.

Cette ambition s'est rapidement heurtée aux résistances politiques et sociales, ainsi qu'au système allemand de décision multi-acteurs et complexe, qui rend difficile toute politique de réformes. L'élan initial du gouvernement fut vite brisé. De toute façon, l'unité allemande de 1990 finit par imposer d'autres défis, plus urgents. L'union monétaire interallemande puis l'intégration du territoire est-allemand dans le système économique et social a été une tâche immense, nécessitant des transferts financiers annuels de l'ordre de 4% du PIB en moyenne. Comme elle n'était pas accompagnée de réformes profondes ni par un financement adéquat, cette politique

a alourdi l'endettement et les charges sociales, s'ajoutant aux problèmes de compétitivité visibles dès les années 1980. Ces difficultés se sont traduites dans une nouvelle montée de la part de l'Etat dans le PIB, qui, après avoir baissé à 43,6% en 1989, monta à 49,3% en 1996, un record historique. L'économie allemande, sortant de la brève relance provoquée par l'unité, entra dans une phase de langueur, avec une croissance faible, un chômage en hausse et des comptes publics détériorés.

Le président Herzog prône un « sursaut » pour renouer avec la compétitivité

Les problèmes de fond de cette situation ont été posés clairement dans le débat public et dans un certain nombre de rapports. Ainsi, le débat sur les difficultés du site de production allemand (*Standortdebatte*) a-t-il thématiqué les réformes structurelles nécessaires, qui visaient dans leur ensemble un déplacement du curseur vers un régime économique plus libéral, vers une responsabilité individuelle plus forte face aux systèmes de sécurité sociale, ainsi que vers une politique agissant davantage sur l'offre que sur la demande et la redistribution. En avril 1997, constatant l'immobilisme politique face à ces défis, le président de la République, Roman Herzog, mit les points sur les « i ». Dans un discours retentissant, il souligna que l'Allemagne ne manquait pas d'analyses mais de courage politique afin de renouveler le modèle allemand de l'économie sociale de marché. Il fustigea « *la perte du dynamisme économique, une société sclérosée et une incroyable dépression mentale* » avant d'en appeler à un effort collectif pour sortir de cette torpeur : « *Un sursaut doit traverser l'Allemagne* ».

Toujours est-il que le gouvernement Kohl se montra de moins en moins capable de réaliser ce genre de changements. Le SPD gagna les élections de 1998 avec un programme habile mais équivoque, qui voulait en finir avec le blocage des réformes (*Reformstau*), tout en restant très fidèle à l'approche social-démocrate traditionnelle qui refusait les réformes « libérales ». Malgré l'affichage d'un « social-libéralisme » dans le papier commun de Gerhard Schröder et Tony Blair, malgré quelques ouvertures (notamment une baisse considérable de la charge fiscale et une tentative pour réduire les charges sociales des entreprises) la politique resta hésitante et sans élan nouveau. L'exemple significatif en est l'instauration d'un Pacte national pour l'emploi (*Bündnis für Arbeit*). Cette concertation tripartite sur les réformes du marché du travail reposait sur le principe de consensus ; dans l'absence de volonté politique claire, elle est restée sans effet.

2003 – 2011 : élan des réformes et gestion de crise

L'ère des réformes, maintes fois revendiquées et annoncées, est née dans l'improvisation. Après avoir été réélu en 2002, le chancelier Gerhard Schröder dut affronter une détérioration rapide de la situation économique et de sa propre popularité. Le dos au mur, il lança en mars 2003 un plan de réformes structurelles connu sous le nom d'*Agenda 2010*. Cet agenda marque une nouvelle volonté politique de s'atta-

quer à des réformes structurelles dans le domaine du marché du travail et de la sécurité sociale. Pour améliorer les conditions générales permettant une nouvelle dynamique économique, Gerhard Schröder a préparé la population à des sacrifices : *« Nous devons diminuer les prestations publiques, favoriser la responsabilité individuelle et demander un effort plus important à chacun »* (discours du 14 mars 2003 devant le Bundestag). Il a annoncé une série de chantiers afin de concrétiser la nouvelle politique, marquant ainsi la fin de l'attentisme qui avait caractérisé la politique des gouvernements depuis les années 1990 : assouplissement de la réglementation économique, réforme de la sécurité sociale et du marché du travail (Bourgeois 2005a, Lestrade 2004).

Vers un nouvel équilibre entre marché et solidarité

La logique économique d'ensemble des réformes lancées est évidemment libérale, misant sur une baisse des impôts et des prélèvements pour abaisser le coût du travail, ainsi que sur un allègement des contraintes administratives pour favoriser la création d'entreprises et redynamiser l'emploi (Bourgeois, 2005b). Se profile également un nouveau paradigme dans la sécurité sociale : désormais, celle-ci demandera davantage d'efforts individuels (voir dans cet ouvrage l'analyse de R. Lasserre). La justice sociale se tourne davantage vers l'égalité des chances que vers la redistribution. Quant aux chômeurs, des incitations fiscales, des conditions d'indemnisation plus strictes, mais aussi une meilleure efficacité du placement par les agences pour l'emploi, visent à leur retour plus rapide dans l'emploi. Pour autant, ce n'est pas une société libérale qui est visée : en cherchant un nouvel équilibre entre concurrence et solidarité, marché et réglementation, le gouvernement a voulu sauver l'économie sociale de marché tout en l'adaptant aux problèmes structurels allemands (Uterwedde, 2003).

Les réformes du gouvernement Schröder, bien que mal expliquées et pas toujours bien préparées, ont eu le mérite de sortir le pays de l'état de léthargie. Elles ont porté leurs fruits, abaissant le nombre de chômeurs d'un million et permettant à l'économie allemande de regagner sa compétitivité et sa dynamique. Mais elles ont été mal vécues et vigoureusement contestées par une partie de la population pour ses conséquences sociales (notamment le développement des bas salaires et la détérioration de la situation des chômeurs de longue durée). Le SPD a été coupé d'une partie de sa base, préfigurant sa défaite électorale (pourtant courte) de 2005. Quant à la CDU-CSU d'Angela Merkel, qui avait fait une campagne très libérale, elle aussi a été privée d'une victoire nette qu'elle croyait assurée.

Devant ce message des électeurs, qui semblaient dire un « oui, mais » aux réformes (un « oui » résigné aux changements nécessaires, mais tout en revendiquant la sauvegarde des équilibres sociaux), la Grande coalition (2005 – 2009) a tenté d'ajuster la politique des réformes afin d'éviter des ruptures et d'assurer un meilleur équilibre entre coûts et bénéfices des adaptations pour les différentes catégories de

la population. La seule grande réforme allant dans le sens de l'*Agenda 2010* fut la retraite à 67 ans votée en 2007. Compte tenu d'une revendication très forte de justice sociale et d'un climat social tendu, CDU-CSU et SPD ont adopté une démarche plus prudente. Nonobstant leurs différences, une lecture plus « sociale » de l'économie sociale de marché s'est fait jour dans les deux partis. La crise financière puis économique mondiale de 2008/09 a été surmontée grâce à une démarche coopérative et une politique équilibrée largement inspirées par les principes de l'économie sociale de marché : concertation du gouvernement avec les partenaires sociaux, plan conjoncturel de janvier 2009, élargissement de l'outil du chômage partiel (*Kurzarbeit*), combiné à une certaine modération salariale et à des instruments de flexibilité interne des entreprises (Zapf, 2011).

Ce souci de garder un équilibre entre éléments libéraux et sociaux a aussi survécu au changement de gouvernement de 2009. A priori porteur d'une vision plus libérale, la nouvelle coalition de la CDU/CSU avec le parti libéral FDP a renoncé à presque toute mesure allant dans ce sens. Ainsi, les velléités de réforme visant une baisse des charges fiscales et sociales (financement de l'assurance-maladie ; refonte de la fiscalité) ont été balayées par la crise financière – et par les revers électoraux de la coalition, qui a perdu sa majorité dans la deuxième chambre parlementaire (*Bundesrat*), dont l'accord est toujours nécessaire pour toute réforme importante dans le domaine économique et social.

Un référentiel pour la sortie de crise ?

Ce survol rapide de 60 ans de politique économique fait ressortir que le concept d'économie sociale de marché a été une balise pour les gouvernements successifs. Par-delà les adaptations aux changements structurels nécessitant de nouvelles réponses (fin de la reconstruction, changement technologique, intégration européenne, internationalisation puis mondialisation...), par-delà aussi les alternances politiques, il y a une certaine constance dans la quête d'un juste milieu entre une économie libérale, des régulations publiques et des mécanismes de redistribution sociale ; entre le jeu du marché et de la concurrence et la pratique d'un partenariat social doté d'un espace de régulation autonome, cherchant à canaliser les conflits et à dégager des solutions négociées. A quelques exceptions près, toutes les forces politiques, économiques et sociales se réclament de l'économie sociale de marché, tout en tentant d'imposer leur propre lecture dans le débat public.

60 ans de quête d'un juste milieu

Les programmes fondamentaux de la CDU et du SPD adoptés en 2007 illustrent cette convergence (Uterwedde 2007). Pour la CDU, qui en réclame le droit d'auteur à juste titre, l'économie sociale de marché est caractérisée par « *l'unité indivisible d'un ordre économique libéral et d'un ordre social solidaire* », qui tire sa force du

fait que « *liberté et responsabilité, concurrence et solidarité forment un ensemble* ». Le SPD de son côté y voit « *un modèle de réussite exemplaire* » parce qu'il « *combine la force économique avec le bien-être de larges couches de la société* ». Si le poids respectif du social et du libéral dans le modèle fait l'objet de différenciations, il est significatif de voir à quel degré les deux grands partis soulignent les mêmes éléments constitutifs de l'économie sociale de marché : culture de la stabilité et importance de la consolidation budgétaire, liberté des entreprises conjuguée à une responsabilité sociale, nécessité d'une culture entrepreneuriale et importance du *Mittelstand* (PME), démocratie sociale *via* l'autonomie dans le domaine des conventions collectives, cogestion et participation des travailleurs, primauté des marchés mais légitimité d'intervention des pouvoirs politiques dans des domaines et sous des formes bien définis, sécurité sociale pour tous guidée par les principes de la solidarité collective et de la responsabilité individuelle. C'est à partir de ces convergences de fond que s'expriment les controverses partisans – qui restent nombreuses, portant sur la fiscalité, la redistribution, le financement de la sécurité sociale, le salaire minimum, la politique de l'emploi, la politique industrielle...

LE GRAND DÉFI QUE CONSTITUE LA CRISE financière et économique mondiale, qui a plongé l'Allemagne comme ses voisins dans une situation difficile sans précédent, montre bien l'actualité du référentiel de l'économie sociale de marché, et ceci à double titre.

D'une part, la révélation des limites d'un libéralisme sans normes et d'un capitalisme sans éthique, ainsi que l'appel au « retour de l'Etat », s'accordent bien avec l'éthique de l'économie sociale de marché, qui cherche à encadrer le fonctionnement des marchés et à faire valoir des valeurs dépassant la seule quête du profit. En témoigne le programme électoral du SPD, qui postule que « *les marchés ont besoin de règles et d'un encadrement politique, culturel et social. [...] Nous misons sur l'Etat démocratique, sa latitude d'action et sa capacité à définir des règles claires pour l'économie sociale de marché.* »

D'autre part, l'économie sociale de marché est vue de plus en plus comme un référentiel utile dans la recherche d'une sortie de crise au niveau international. Comme le formule Angela Merkel : « *Les principes de l'économie sociale de marché sont très simples, mais aussi sans équivoque. L'Etat est le garant de l'ordre économique et social. Il a une fonction claire. La concurrence est nécessaire. Mais elle a besoin de modération et de responsabilité sociale. Je pense que ce sont des principes sur lesquels nous pourrions nous mettre d'accord au niveau mondial* » (discours tenu à Davos le 30-01-2009).

Loin d'être un simple placebo idéologique ou une formule fourre-tout dénuée de contenu, l'économie sociale de marché reste un concept utile balisant la politique économique allemande – sans vouloir s'imposer comme « pensée unique », sans supprimer les conflits d'intérêt ou la lutte politique, mais en freinant la surenchère

démagogique et en évitant des solutions simplistes comme la rupture libérale ou l'Etatisme. Plus de 60 ans après sa naissance, le concept d'un capitalisme social et coopératif reste un facteur important de la cohésion politique et sociale dans une Allemagne mise à l'épreuve par la crise actuelle.

Indications bibliographiques

BLAIR T. et SCHRÖDER G., « Der Weg nach vorn für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair », 9 juin 1999, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, n° 7, 1999

BOURGEOIS I., « La difficile gestation des réformes », in **BOURGEOIS I. (dir.)**, *Le modèle social allemand en mutation*, Ed. CIRAC, Cergy-Pontoise, 2005 (2005a)

BOURGEOIS I., « Années Schröder : les recentrages successifs de la politique économique et sociale », *Regards sur l'économie allemande*, n° 73, octobre 2005 (2005b)

CLAPHAM R., « Entstehung und Entwicklung des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft », in **ANDERSEN U. (dir.)**, *Soziale Marktwirtschaft – eine Einführung*, Wochenschau Verlag, Schwalbach, 2004

COMMUN P. (dir.), *L'ordolibéralisme allemand. Aux sources de l'économie sociale de marché*, Ed. CIRAC, Cergy-Pontoise, 2003

HERZOG R., Discours tenu à Berlin le 26 avril 1997 (www.bundespraesident.de/Reden-und-Interviews/Berliner-Reden-12086/Berliner-Rede-1997.htm)

KOHL H., Déclaration gouvernementale du 5 mai 1983 (www.mediaculture-online.de)

LASSERE R., « Les origines de la "Sozialpartnerschaft" », in **KREBS G. (dir.)**, *L'Allemagne de Konrad Adenauer*, PIA, Asnières, 1982, consultable sur le site du CIRAC (www.cirac.u-cergy.fr) dans la rubrique « working papers » (n° 13, 2008)

LESTRADE B., *Les réformes sociales en Allemagne : L'agenda 2010 du gouvernement Schröder*, Note du CERFA, n° 9, février 2004, consultable également sur le site du CIRAC (www.cirac.u-cergy.fr) dans la rubrique « working papers » (n° 1, 2004)

« Morale et profit ne sont pas incompatibles », un entretien avec Dominik Enste (Institut der Deutschen Wirtschaft), in *Regards sur l'économie allemande*, n° 84, décembre 2007

SPD, *Sozial und demokratisch. Anpacken für Deutschland*, consultable sur le site du SPD (www.spd.de).

UTERWEDDE H., « 'Capitalisme rhénan' : défis d'adaptation et compétitivité virtuelle », in **BOURGEOIS I. (dir.)**, *Le modèle social allemand en mutation*, Ed. CIRAC, Cergy-Pontoise, 2005

UTERWEDDE H., « Le capitalisme rhénan n'est pas mort », in *Sociétal*, n° 40, 2003, à consulter sur www.dfi.de/publiuterwed.htm

UTERWEDDE H., « Les programmes de la CDU et du SPD : convergences de fond », in *Regards sur l'économie allemande*, n° 84, décembre 2007

UTERWEDDE H., « L'avenir du capitalisme », in **STARK H. et WEINACHTER M. (dir.)**, *L'Allemagne unifiée 20 ans après la chute du mur*, Septentrion, Villeneuve-d'Ascq, 2009
www.ludwig-erhard-stiftung.de

ZAPF I., « Les comptes épargne-temps, instruments de flexibilité », in *Regards sur l'économie allemande*, n° 101, été 2011.

La politique européenne de la RFA en quête de nouveaux équilibres

Siegfried Schieder

« L'unification nationale a enclenché en Allemagne un changement de mentalité qui a altéré jusqu'à la notion même qu'avait l'Allemagne de sa politique extérieure et de ses orientations, la rendant progressivement plus autocentrée [...]. Cette nouvelle vision de soi-même tend à supplanter la longue culture de retenue d'une puissance civile qui voyait jusque là son rôle dans sa contribution à l'institution de règles de droit pour organiser le système de concurrence effrénée entre les Etats. Depuis l'alternance politique de 2005 notamment, cette mutation s'observe également dans la politique européenne. La conception de la 'vocation européenne' d'une Allemagne coopérative qu'avait Genscher tend de plus en plus manifestement à se transmuier en une franche revendication de la suprématie d'une 'Allemagne européenne dans une Europe façonnée par l'Allemagne' »

(Jürgen Habermas, 2011)

Au plus tard depuis le début de la crise de la finance mondiale et de la crise de la dette souveraine au sein de la zone euro, on soupçonne l'Allemagne de ne plus penser qu'à faire valoir ses propres intérêts au sein de l'UE. Quel contraste avec cette Allemagne résolument engagée dans la coopération européenne depuis le chancelier Adenauer et jusqu'à son lointain successeur Kohl ! Mais peut-on réellement constater un changement de cap ? Et si oui, quelles en sont les raisons sous-jacentes ? L'analyse des discours sur, pour ou contre l'UE, son intégration et son élargissement, révèle que si l'Allemagne arrime toujours son destin à celui de l'Europe, le contexte de la politique européenne a profondément changé : l'Unité a modifié la donne, et l'UEM comme l'élargissement de l'UE soulèvent de nouveaux défis, appelant des approches plus circonstanciées.*

En établissant le constat de l'exigence manifeste de suprématie d'une « *Allemagne européenne dans une Europe façonnée par l'Allemagne* », Jürgen Habermas a cherché à mettre en lumière une évolution qui inquiète de plus en plus ses partenaires européens. Outre son intégration à l'OTAN, l'Union européenne (UE) constitue le principal niveau de son action de politique extérieure, de sorte que tout changement perçu dans la conception traditionnelle du rôle de l'Allemagne, à savoir celui d'ar-

* Inédit. L'auteur tient à remercier ici Chris Höhne, Lydia Knoche et Antonia Reglin pour leurs commentaires et leur précieux soutien en matière de collecte de données.

dent avocat de l'intégration européenne depuis le début des années 1950, « *pourrait prendre l'ampleur d'un séisme pour l'UE* » (Bulmer et Paterson, 2010, p. 1 051).

**Angela Merkel,
« l'héritière de Bismarck » ?**

Or la priorité allemande accordée à l'Europe en matière de politique extérieure ne date pas seulement de la création de la République fédérale. Depuis la constitution du Reich en 1871, c'est la situation contextuelle et géographique qui détermine l'agenda de politique européenne de l'Allemagne, et elle le fait toujours actuellement – bien que sous des auspices fort différents. Affirmer sa position en Europe constituait et constitue donc à la fois, selon le point de vue de l'observateur, « *le destin ou la raison de la politique allemande* » (Janning, 2007, p. 747).

Il n'est dès lors pas surprenant que l'attitude hésitante du gouvernement fédéral quant au soutien financier à apporter à la Grèce au printemps 2010 ou que la menace de la chancellerie d'exclure les Etats membres non vertueux de la zone euro puissent être interprétés comme des signes supplémentaires de l'érosion de l'héritage d'une approche normative et contraignante, voire comme une rupture avec la tradition allemande en matière de politique européenne. Dans le contexte de cette vision d'une « *Allemagne qui s'est livrée au désarmement normatif* » (Hellmann, 2010, p. 1), il n'y a dès lors rien d'étonnant à voir que la presse de boulevard célébrait la chancellerie comme « *l'héritière de Bismarck* ». Même dans les milieux conservateurs, où on défendait pourtant la froideur de la chancellerie en matière de politique européenne, on ne pouvait qu'attester à l'Allemagne une « *nouvelle confiance en elle-même* » (*Die Welt*, 29-04-2010) ou exiger « *plus de Bismarck et moins de Habermas* » (Hacke, 2006, p. 8).

Et depuis l'abstention du gouvernement fédéral au Conseil de sécurité de l'ONU sur l'intervention en Lybie, on va même jusqu'à débattre à nouveau de « *la question allemande* » (Guérot et Leonard, 2011). Le diagnostic est le suivant : non seulement l'Allemagne serait en train de perdre son enthousiasme en matière de politique européenne, mais elle poursuivrait de plus en plus une stratégie de défense « *des seuls intérêts allemands, au détriment de l'intégration européenne* » (Fischer, 2011b). Une fois de plus, en temps de crise, Berlin agirait de manière unilatérale pour ne pas dire « *autiste* » (Le Gloannec, 2010).

Euroscepticisme croissant ?

On pourrait ne voir dans le comportement du gouvernement fédéral dans la crise de l'euro ou la question de la Lybie qu'une attitude passagère si les réactions de la politique intérieure allemande ne corroboraient largement une tendance observable depuis un certain temps déjà, comme le montrent deux exemples récents. D'une part, dans le cadre de la deuxième réforme du fédéralisme a été adoptée une loi inscrivant un « *frein à l'endettement* » (*Schuldenbremse*) dans la loi fondamentale. Cette loi, entrée en vigueur le 1^{er} août 2009, exige pour l'Etat fédéral un budget

équilibré (hors recettes issues de crédits) et un déficit structurel limité à 0,35 % du PIB ; des règles dérogatoires temporaires courent jusqu'en 2016 pour le Bund et jusqu'en 2020 pour les Länder (à qui tout déficit sera alors interdit). Par cette mesure, le gouvernement fédéral n'ambitionne pas seulement d'assurer la soutenabilité des finances de l'Etat fédéral et des Länder ; ce frein à l'endettement influe également sur le Pacte européen de stabilité et de croissance, qui s'est trouvé de la sorte renforcé sous la pression allemande.

D'autre part, dans son jugement sur le Traité de Lisbonne en date du 30 juin 2009, le Tribunal constitutionnel fédéral s'est érigé en gardien de l'identité nationale et a assigné des limites strictes à l'Europe en définissant des domaines essentiels de souveraineté nationale (Müller-Graff, 2009). Le respect du droit constitutionnel a également guidé de manière déterminante la décision du gouvernement fédéral d'assortir de conditions l'aide aux pays menacés de faillite du fait de leur politique budgétaire et fiscale peu vertueuse (*F.A.Z.*, 29-04-2010). Ce respect n'a pu cependant empêcher récemment le dépôt d'un recours auprès de la Cour de Karlsruhe contre les plans de sauvetage de l'euro, financés par l'impôt. Déjà en 1998, des universitaires eurosceptiques avaient engagé un recours contre l'introduction de l'euro ; ils avaient alors été déboutés, leur plainte jugée sans fondement.

Dans quelle mesure ces évolutions reflètent-elle une tendance générale de la politique européenne de l'Allemagne ? L'attitude du gouvernement fédéral dans la crise de l'euro et le non à la guerre en Lybie n'obéissent-ils qu'à un réflexe de politique intérieure ? Ou n'expriment-ils pas plutôt un euroscepticisme croissant, dont l'objectif serait une 'renégociation' de l'intégration européenne comme cadre d'action central de la politique extérieure allemande ?

Changement de paradigme

Pour répondre à ces interrogations, la présente contribution adopte volontairement un angle d'approche assez large pour analyser les contours de la nouvelle politique européenne de l'Allemagne à la lumière des lignes d'évolution tracées depuis le début des années 1950. Cela permettra d'éviter de glorifier la politique européenne des gouvernements antérieurs. Car il serait prématuré d'entonner le requiem de la République de Bonn (Guérot et Leonard, 2011), d'autant que les orientations de la politique extérieure et européenne de Bonn ne sont pas toutes caduques (Maull, 2007 ; Göhler et Jopp, 2011).

Cela étant, on peut se demander si les notions de continuité et de rupture qu'on invoque à tout propos pour décrire les mutations de la politique européenne de l'Allemagne sont réellement adaptées. Car continuité et rupture sont des concepts relatifs, soumis à l'appréciation de l'observateur du moment. Par ailleurs, on recourt de plus en plus souvent aussi au terme de « *normalisation* » pour évaluer la nouvelle politique européenne de l'Allemagne (Bulmer et Paterson, 2010). Dans ce contexte, Hellmann et al. (2006) vont même jusqu'à évoquer une « *position foncière de déseuropéanisation* », alors que d'autres considèrent que le véritable chan-

gement de paradigme de la politique européenne de l'Allemagne réside dans une nouvelle politique de « *domestication* » (Harnisch et Schieder, 2006) ou de « *tracé des frontières* » (Schieder, 2011).

La présente contribution fait écho à ce débat. Je démontrerai d'un côté que la délégation croissante de politiques nationales à l'échelon communautaire mène à une politisation de la politique européenne allemande, ce qui renforce une approche de l'Europe empreinte de pragmatisme et d'attentes utilitaires. De l'autre, je tenterai de montrer que la vision pro-européenne que partageaient autrefois tous les chanceliers, de Konrad Adenauer à Helmut Kohl, et qui les amenait à évoquer l'Europe comme un projet de paix, se trouve de plus en plus refoulée par le discours désormais dominant sur un tracé de frontières, voire par l'involution de la réflexion sur l'Europe.

Ce constat se nourrit de l'analyse (2) de l'assouplissement des relations symbiotiques entre l'Allemagne et l'Europe et de la disparition des défenseurs d'une vision de l'Europe lors de la transition entre la République de Bonn et celle de Berlin ; (3) du renforcement des acteurs nationaux dans le processus décisionnel de l'UE, qui mène plus à une involution qu'à une évolution de l'intégration européenne ; (4) du soutien de plus en plus ténu et sélectif de la société envers l'UE et (5) du changement de justification dans le discours, qui étaye lui aussi le changement de paradigme en matière de politique européenne de l'Allemagne. Tout cela aboutit aujourd'hui à des relations plus sobres, réservées et introverties entre l'Allemagne et l'Europe.

La politique européenne, de Bonn à Berlin

Quant on cherche à appréhender la politique européenne de l'Allemagne depuis le début des années 1950 avec un objectif à large focale allant de Konrad Adenauer à Angela Merkel, le regard se porte dans un premier temps sur les orientations fondamentales de la politique extérieure. Celles-ci n'englobent pas seulement des politiques (*policies*) concrètes comme la politique européenne qui se compose de décisions et d'actions de politique intérieure et européenne à la fois et se caractérise par un net parallélisme entre politique extérieure et politique intérieure. Les orientations fondamentales de l'Allemagne en matière de politique européenne s'inscrivent aussi dans ce qui, en matière de politique extérieure et selon la perspective théorique adoptée, peut être dénommé appréhension des rôles (Maull, 2007), de l'identité (Risse, 2007) ou du discours (comme dans la présente contribution). Les discours circonscrivent les espaces du possible, au sein desquels la parole et l'action sont jugés légitimes et performatifs. Comme dire, c'est aussi faire, les glissements observés dans le discours politique sont aussi l'expression d'un changement dans la politique européenne (cf. *in extenso* Schieder, 2011).

1949-1989 : de la politique européenne de Bonn...

Quand on prend en considération l'effondrement total de l'Etat allemand en 1945, on comprend à quel point la situation de départ en matière de politique extérieure et

européenne était difficile dans la période d'après-guerre. A l'ouest, les 'maîtres en la demeure' étaient les Alliés qui, dans un premier temps n'octroyèrent à la République fédérale d'Allemagne qu'une souveraineté limitée et « à l'essai » (Haftendorn, 2001, p. 9).

Tout comme la République de Weimar, la jeune République fédérale s'est d'abord efforcée de restaurer l'image politique de l'Allemagne et de reconquérir sa marge de manœuvre en politique extérieure. Il semble d'autant plus surprenant *a posteriori* que l'Allemagne soit parvenue avec succès à construire avec l'Europe une relation durable, souvent décrite comme « *symbiotique* » (cf. Hellmann, 2002). Ce n'est pas tant le contraste entre l'Allemagne et l'Europe qui est remarquable dans la perspective historique, mais plutôt à quel point « *la force des institutions a transformé une relation entre l'Allemagne et l'Europe en une relation Allemagne dans l'Europe* » (Katzenstein, 1997, p. 19).

Plan Schuman et 'resocialisation' de la jeune RFA

Le premier pas de la jeune République fédérale sur la voie de l'intégration supranationale s'opéra avec le Plan Schuman du 9 mai 1950. Bien que celui-ci ait eu pour visée de prévenir une nouvelle hégémonie industrielle de l'Allemagne sur la France et sur l'Europe, le gouvernement Adenauer (comme tous les gouvernements ouest-allemands par la suite) était convaincu de la nécessité d'arrimer l'Allemagne à l'Ouest. Cette volonté d'intégration constituait la clé du succès de la resocialisation de la République de Bonn en matière de politique extérieure. Pour une RFA en proie à l'incertitude et limitée dans ces choix, le pari était pourtant d'abord risqué (Haftendorn, 2001). On doutait de sa volonté à établir des relations pacifiques et de confiance avec ses voisins de l'Ouest, à commencer par la France. Par ailleurs, le conflit Est-Ouest naissant et ses nouvelles menaces pour le climat géopolitique avaient placé l'Allemagne de l'Ouest en première ligne du front anticommuniste. Au total, « *rien ne permettait d'entrevoir si les Allemands de l'Ouest seraient capables d'agir conformément à leurs aspirations démocratiques* » (Bulmer et al., 2010, p. 3).

A la différence de la plupart des hommes politiques de son époque, Adenauer a su gérer les incertitudes allemandes : il les a en quelque sorte 'européanisées' (Weidenfeld, 2010). Non seulement, sa politique déterminée d'intégration à l'Ouest a fini par permettre à la RFA de recouvrer sa souveraineté en 1955 (les prérogatives des Alliés concernant Berlin et l'Allemagne ont toutefois perduré jusqu'en 1990), mais la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (1952) et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (1957) ont jeté les bases du processus d'intégration européen. Au fil du temps, Bonn est devenu un des plus ardents défenseurs de la communautarisation ouest-européenne. Certes, dès le départ, les intérêts de l'Allemagne étaient de voir s'unir l'Europe; mais la conscience d'un héritage moral historique contraignant jouait en faveur d'une réserve diplomatique et d'une disposition à adopter aussi les points de vue des autres et parfois à désamorcer les conflits à l'aide de transferts financiers.

**« Allemagne de l'Ouest modèle »
dès les années 1970**

Les mandats des chanceliers Ludwig Erhard (1963-1966) et Hans-Georg Kiesinger (1966-1969) se situèrent en revanche dans une phase de stagnation en matière d'intégration politique, qui atteignit son comble en juillet 1965 avec « la politique de la chaise vide ». Erhard et de Gaulle ne formaient pas seulement un couple dissemblable – en comparaison avec la *relation particulière* qu'entretenaient Adenauer et de Gaulle, puis plus tard Schmidt et Giscard d'Estaing ou Kohl et Mitterrand –, mais un certain nombre d'incompatibilités fondamentales (sur la Politique Agricole Commune ou les questions d'élargissement notamment) handicapèrent la progression de l'intégration sous le chancelier Erhard. Même sous son successeur Kiesinger, aucune *relance européenne* ne se profilait à l'horizon. Ce n'est qu'avec la coalition social-libérale de Willy Brandt qu'un renouveau se dessina dans la politique européenne de l'Allemagne et que débuta une nouvelle phase de relation symbiotique entre l'Allemagne et l'Europe (Bulmer et al., 2010, p. 3; Weidenfeld, 2010, p. 175).

Malgré la crise économique mondiale, les ères Brandt (1969-1974) et Schmidt (1974-1982) marquèrent une phase de forte stabilité politique et de puissance économique, de sorte que dès les années 1970 s'imposa la notion d'une « *Allemagne de l'Ouest modèle* » (Bulmer et al., 2010). S'y ajoute, lorsque Georges Pompidou succède à de Gaulle, l'ouverture d'une nouvelle 'fenêtre d'opportunité' dans les relations franco-allemandes en matière de politique d'intégration, ce qui mena au premier élargissement de la Communauté en 1973 (Grande-Bretagne, Danemark et Irlande). De cette phase de coopération franco-allemande renforcée résultent la Coopération Politique Européenne (1970), la création du Système Monétaire Européen (1979), l'institutionnalisation du Conseil Européen (1974) et les premières élections directes au Parlement européen (1979).

Les deux chanceliers sociaux-démocrates ont ainsi non seulement poursuivi la politique européenne d'arrimage à l'Ouest menée par les gouvernements précédents, en plaçant toujours l'intérêt communautaire au-dessus des intérêts financiers d'une République fédérale redevenue une puissance économique. Mais avec sa *Ostpolitik*, Brandt a aussi choisi d'élargir l'horizon européen vers l'Est ; et c'est sous le mandat de Helmut Kohl (1982-1998) que furent finalement réunis ces deux aspects dans le projet d'une politique européenne de l'Allemagne « *placé sous le signe de la continuité et de la confiance* » (Weidenfeld, 2010, p. 173).

**Puis des « modèles institutionnels
brevetés par l'Allemagne »**

La coïncidence entre d'un côté le nouvel élan de politique d'intégration avec l'extension comme l'approfondissement du processus d'intégration et, de l'autre, la confiance dans une Allemagne de l'Ouest modèle et ses structures institutionnelles, a débouché sur de nouveaux paramètres dans les rapports symbiotiques entre l'Allemagne et l'Europe. Elle a ouvert notamment des marges de manœuvre « *pour four-*

nir à l'Europe des modèles institutionnels brevetés par l'Allemagne » (Bulmer et al., 2010, p. 7).

L'exemple de l'Union Economique et Monétaire du début des années 1990 révèle à quel point l'exportation du schéma politique allemand était couronné de succès. Helmut Kohl qui, s'inspirant de l'ère Adenauer et justifiant ainsi davantage sa politique européenne par un discours identitaire (Weidenfeld, 2010, p. 175), était certes disposé à abandonner 'irréversiblement' la monnaie allemande ; mais dans le même temps, l'Union monétaire et en particulier la Banque Centrale Européenne s'inspirèrent largement du modèle institutionnel et des principes de politique monétaire de la Bundesbank (voir dans cet ouvrage l'analyse de H.-H. Kotz).

L'exportation des institutions allemandes et, partant, l'ouverture de la voie vers l'exercice indirect du pouvoir, ont été favorisées par la forte congruence entre un système gouvernemental allemand semi-souverain et la structure institutionnelle de l'échelon européen, et a donné naissance à un environnement institutionnel particulier, « *au sein duquel les acteurs allemands peuvent se sentir chez eux* » (Katzenstein, 1997, p. 40), a favorisé l'exportation des institutions allemandes et tracé ainsi la voie vers l'exercice du pouvoir indirect.

... à la politique européenne de Berlin

Si la congruence structurelle entre l'Allemagne et l'Europe favorisait encore le processus pro-européen d'intégration jusqu'au début des années 1990, pour la première fois depuis, un écart se creuse entre Berlin et Bruxelles. « *L'interface entre la politique intérieure allemande et la politique européenne a radicalement changé à partir du moment où l'impact national de l'unification allemande et son interaction avec une politique européenne fondée sur la double approche de l'approfondissement et de l'élargissement se sont de plus en plus clairement manifestés dès le milieu des années 1990* » (Bulmer et al., 2010, p.7-8). Si l'ancienne République fédérale semblait d'abord en mesure d'absorber économiquement l'Allemagne de l'Est, les conséquences de la réunification se firent bientôt sentir.

Prise dans l'étau de sa politique pro-européenne

Un symptôme révélateur de cette précarisation des relations symbiotiques entre l'Allemagne et l'UE est le fait que, au début de son second mandat en 2002, et alors que se multipliaient les nouvelles négatives sur la situation économique et financière globale de l'Allemagne, le gouvernement SPD/Verts vit la Commission européenne ouvrir à son encontre une procédure de sanction (suspendue provisoirement en 2004) pour non respect du seuil de déficit fixé par le Pacte de Stabilité et de Croissance de 1996 (Harnisch et Schieder, 2006). Et pourtant, le seuil de déficit jusqu'à la procédure de sanction pour non respect avaient été élaborés par la coalition des libéraux-conservateurs sous le chancelier Kohl comme instrument de prévention

contre un relâchement de la politique de stabilité monétaire et financière après le passage du deutsche mark à l'euro. Ainsi pour la première fois, Gulliver se retrouvait pris dans ses propres liens.

Il est dès lors moins intéressant de considérer les faiblesses de la République fédérale face à la mise en œuvre de normes et politiques européennes que l'ampleur des effets auto-contrainants que la politique traditionnellement fortement pro-européenne de la République fédérale exerçait sur la politique allemande. Si la poussée dynamique vers l'intégration dans un nombre croissant de domaines politiques dans les années 1990 a rendu de plus en plus difficile l'application de normes européennes (qu'on pense aux cas de Volkswagen, Holzmann, ou Kirch), elle a surtout entraîné la politique européenne de l'Allemagne dans un conflit de rôles.

D'un côté, les élites politiques et économiques poursuivaient le processus d'intégration européenne par-delà les clivages politiques et, de l'autre, un nombre croissant de décideurs nationaux se montraient plutôt frileux face aux nouvelles étapes de l'intégration. Le changement de gouvernement en 1998, où Schröder succède à Kohl, scella aussi l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle génération qui, sur la scène européenne, articulait les intérêts allemands « *plus consciemment et avec plus d'assurance* » (Haftendorn, 2001, p.444).

Changement de génération

Schröder s'exprimait en des termes qui auraient été (encore) inconcevables sous Kohl : « *Représenter les intérêts nationaux bien sentis de l'Allemagne n'est pas en contradiction avec l'Europe, bien au contraire. Les autres agissant également de la sorte, il nous appartient donc aussi de le faire.* » (Schröder, 1998). Le chancelier incarnait cette jeune génération d'hommes politiques, 'désarmée' au plan normatif, qui « *regardent vers l'avenir sans complexe de culpabilité et peuvent désormais défendre leurs propres intérêts sans préjugés* » (Schröder, cité dans Hellmann, 2002, p. 24). Cela vaut également pour l'actuelle chancelière : « *Merkel n'est pas entravée par l'Histoire. Elle est tout simplement pragmatique. Elle est Européenne, oui, mais l'Allemagne passe avant tout* » (Businessweek, 17-03-2009).

Il serait cependant hâtif de réduire la politique européenne de l'Allemagne sous Schröder et Merkel à la simple poursuite d'intérêts particuliers. Lors des négociations sur l'*Agenda 2000* sous la présidence allemande du conseil en 1999, le gouvernement SPD-Verts a agi en 'intermédiaire honnête' et résisté à la pression liée aux problèmes de politique intérieure et à celle exercée par des acteurs nationaux désireux de faire valoir leurs intérêts économiques particuliers, pour ne pas mettre en péril l'élargissement à l'est (Harnisch et Schieder, 2006, p. 100).

La situation fut similaire en 2005 : à peine en fonctions, la Grande Coalition sous Merkel est parvenue à surmonter à Bruxelles le blocage dans les négociations portant sur le futur cadre financier européen pour la période 2007-2013. Du 'côté crédit' sur le 'compte d'initiatives' pro-européennes de Berlin figure principalement, outre

l'initiative sur les droits fondamentaux, le discours du ministre des Affaires étrangères Joschka Fischer à l'Université Humboldt de Berlin le 12 mai 2002, qui ouvrit une perspective ambitieuse pour l'avenir de l'UE. Enfin, la Grande Coalition est parvenue à un tournant décisif avec la révision du projet de Traité Constitutionnel européen qui déboucha sur le Traité de Lisbonne. Pour Merkel, ce fut le 'chef-d'œuvre' de sa présidence du Conseil de l'UE en 2007 (Weidenfeld, 2010, p. 184).

Sans conteste, « *la génération de responsables politiques disposés à tenir des discours idéologiquement en faveur de l'intégration a aujourd'hui plus ou moins disparu* » (Bulmer et Patterson, 2011, p. 6). Il ne reste plus grand-chose de ce romantisme européen exalté que cultivait encore avec pathos un Joschka Fischer. La 'liaison amoureuse' avec l'Europe a pris fin au plus tard depuis les crises de la finance mondiale et de la dette des Etats.

Une approche plus pragmatique

Merkel n'idéalise pas l'Europe, mais cherche à rappeler quelles sont les forces des Européens, car ce sont elles qui leur permettront d'être compétitifs face aux régions du monde en plein essor. Même si 60 % des exportations allemandes vont toujours dans l'UE, les intérêts économiques de l'Allemagne se déplacent de plus en plus vers l'extérieur de la zone euro. Déjà, près de 10 % des exportations allemandes vont vers les BRIC, et la Chine sera dès la fin de cette année une destination aussi importante pour l'Allemagne que la France (Guérot et Leonard, 2011, p. 9). On peut constater également que Merkel voit la force de l'Europe davantage dans l'approfondissement institutionnel que dans l'élargissement. Cependant, depuis Lisbonne, « *il n'y a pas de nouveaux projets pour l'intégration européenne, si ce n'est dans l'objectif particulier de préserver la soutenabilité de la zone euro : un objectif qui convient incontestablement aux intérêts allemands* » (Bulmer et Patterson, 2011, p. 7).

Il appert une fois de plus que, en matière de politique européenne, les anciennes préférences pour la 'méthode communautaire' supranationale sont abandonnées au profit d'une nouvelle « méthode d'union » intergouvernementale (Merkel, 2010) et d'instances informelles de gouvernance (Guérot/Leonard, 2011). Déjà, sous Schröder, l'Allemagne plaidait pour une meilleure prise en considération des facteurs démographiques dans le cadre des décisions communautaires, alors que Kohl ne l'avait jamais exigé pour sa part. Or la rupture de ce tabou intervint justement dans le cadre de la Convention sur la Constitution européenne, ce qui mit un terme à la parité foncière entre l'Allemagne et la France (et les autres 'grands' Etats membres).

Involution de la politique européenne de l'Allemagne par le jeu des acteurs de politique intérieure

Plus que pour d'autres Etats de l'UE, le processus décisionnel outre-Rhin en matière de politique européenne se caractérise depuis les années 1950 et 1960 par un

niveau élevé de décentralisation et de fragmentation. La Constitution (Loi fondamentale) prévoit d'importantes barrières constitutionnelles, davantage de mécanismes subsidiaires de gouvernance et un système de contrôles et d'équilibres plus dense que dans la plupart des Etats de l'UE. Des ministres-présidents conscients de leur importance, un Bundesrat obéissant à la loi des partis politiques et un puissant Tribunal constitutionnel fédéral créent, en matière de politique intérieure et européenne, un ensemble de liens d'interdépendance auquel il est difficile d'échapper.

Délicate coordination de la politique européenne

Certes, l'art. 65 de la Loi fondamentale stipule que le chancelier fédéral détermine les grandes orientations politiques – et par là même aussi la politique européenne – et qu'il en porte la responsabilité. Mais dans le même temps, cette compétence (*Richtlinienkompetenz*) est limitée par des principes d'importance supérieure que sont le principe d'autonomie des départements ministériels et celui de la collégialité (Beichelt, 2007). L'absence d'une instance réellement centrale et la relative autonomie des ministres fédéraux en matière de politique européenne ont suscité de nombreuses critiques déplorant un manque d'efficacité dans la gestion au quotidien des affaires européennes.

Pourtant, le système décisionnel en matière de politique européenne s'est révélé particulièrement flexible, de sorte que la coordination européenne interministérielle a été dans l'ensemble conservée. Tout au plus a-t-on pu observer jusqu'ici quelques tentatives discrètes pour centraliser les prises de décision à la Chancellerie fédérale, *via* la création en 2002 d'un département Europe sous la coalition SPD-Verts (Göler et Jopp, 2011, p. 491).

Outre la persistance d'un manque d'harmonie, on observe également un changement dans l'influence du législatif sur la politique européenne de l'Allemagne. Les Länder allemands en particulier se sont très tôt efforcés de compenser l'affaiblissement de leur souveraineté au sein de la RFA par la revendication de droits de co-décision dans la définition de cette politique. Les premières étapes importantes de cette stratégie ont été l'instauration d'un poste d'observateur des Länder à Bruxelles (1956) et la loi d'approbation des Traités de Rome.

Co-décision du parlement

Un saut qualitatif s'opéra avec la révision de l'article 23 de la Loi fondamentale dans le cadre du Traité de Maastricht, et qui instaure une clause de garantie structurelle, fait obligation au Bund de soumettre toute modification de traités à l'approbation aux deux tiers des suffrages du Bundestag et du Bundesrat, puis l'adoption en mars 1993 de la Loi relative à la coopération entre Bund et Länder sur les affaires de l'Union européenne. A son tour, le Traité de Lisbonne a renforcé les lois d'accompa-

gnement allemandes correspondantes ; elles confèrent au Bundesrat, *via* la mise en place du mécanisme d'alerte, de nouveaux droits de contrôle et d'information.

Alors que le Bundesrat (où siège l'exécutif des Länder) est apparu très tôt comme un « *domesticateur* » majeur de la politique européenne de l'Allemagne (Harnisch et Schieder, 2006), le Bundestag a longtemps occupé un rôle marginal dans le processus d'intégration européenne, en raison de la prédominance structurelle de l'exécutif dans la politique étrangère. La formation de la volonté du Bundestag en matière de politique européenne n'a été renforcée de manière formelle que par les nouvelles dispositions des articles 23 et 45 de la Loi fondamentale, adoptées au moment de la ratification du Traité de Maastricht.

La loi sur la coopération entre le gouvernement fédéral et le Bundestag sur les affaires de l'UE (1993) exigeait que le Bundestag soit informé exhaustivement en amont de la totalité des projets dans le cadre de l'UE. L'accord scellé en 2006 entre le gouvernement et le Bundestag en vue de régler les détails de la participation de ce dernier, fut intégré en septembre 2009 dans le processus d'adoption des lois d'accompagnement du Traité de Lisbonne. Mais il fallut en dernier ressort attendre l'arrêt de Karlsruhe de 2009 sur le Traité pour que le Bundestag jouisse de sa pleine responsabilité en matière d'intégration européenne (Göler et Jopp, 2011). Non seulement, les nouvelles lois d'accompagnement visent à garantir que le Parlement conserve ses droits de souveraineté et les fasse valoir dans tous les domaines définis par Karlsruhe comme des éléments clés d'une « *démocratie vivante* », mais elles placent aussi le gouvernement sous une contrainte accrue de justification parlementaire.

Rôle décisif de la Cour constitutionnelle

Bien que le Tribunal constitutionnel fédéral n'ait jamais empêché les grandes étapes de l'intégration, il a étroitement délimité la participation allemande au processus d'intégration de l'UE par quatre arrêts fondamentaux. Alors que les arrêts dits 'Solange I' et 'Solange II', rendus en 1974 et 1986, étaient encore consacrés à l'examen des actes juridiques européens sous l'angle de leur compatibilité avec les droits fondamentaux, l'arrêt de Maastricht du 12 octobre 1993 ajouta la dimension du contrôle *ultra vires*. L'importance centrale du principe de compétences d'attribution, dont les juges de Karlsruhe se réservaient le droit de contrôler l'observation, montre à quel point se manifestait la logique d'intégration interétatique (Göler et Jopp, 2001, p. 493). L'arrêt sur le Traité de Lisbonne témoigne du fait que la politique européenne est de plus en plus 'faite' à Karlsruhe.

A l'avenir, les juges ne souhaitent plus seulement examiner la compatibilité des actes juridiques européens avec les droits de souveraineté accordés : Karlsruhe a interprété la souveraineté de l'Allemagne comme un élément intangible de l'identité constitutionnelle. Par là même, l'ouverture originelle vers une fédération européenne se trouve *de facto* bloquée, car pour ce faire, le peuple allemand devrait se

doter d'une nouvelle constitution en vertu de l'article 146 de la Loi fondamentale (Bundesverfassungsgericht, 2009).

Indépendamment de cet axiome, Karlsruhe a érigé des barrières à l'intégration en énumérant les domaines politiques constituant le cœur de la souveraineté à protéger (fiscalité, éducation, Etat social, droit pénal, etc. ; Müller-Graff, 2009). Par ailleurs, le gouvernement fédéral se voit interdire, sans l'accord du Bundestag et du Bundesrat, de procéder en conseil des ministres à des modifications des traités sur la base de la clause de flexibilité (Art. 352 TFUE), ce qui exclurait par exemple la création d'une armée européenne comme (éventuel) prochain grand projet d'intégration. Une telle limitation juridique de la politique européenne nationale n'est connue dans aucun autre Etat membre. En conséquence, l'arrêt de Lisbonne marque une étape supplémentaire dans l'invololution de la réflexion sur l'Europe.

Fluctuations quant au soutien de la société envers l'UE et euroscepticisme des partis politiques

Tandis que les élites dans le domaine de la politique étrangère estiment toujours majoritairement qu'il est de leur devoir de faire avancer le projet d'intégration, dans l'espace public, le « *consensus permissif* » ne cesse de se diluer (Scheuer et Schmitt, 2009 ; Scheider 2011, p. 35).

Erosion du « *consensus permissif* »

Un premier déclin dans l'approbation des Allemands à l'appartenance de leur pays à l'UE s'observe dès les années 1970, la valeur annuelle moyenne des taux de réponse lors des enquêtes de l'Eurobaromètre standard tombant alors de 71 % (1973) à 58 % en 1976 (les moyennes européennes sont, elles demeurées stables, avec respectivement 59 % et 54 %). Puis, jusqu'au début des années 1980, le taux d'approbation retrouve pratiquement le niveau du début des années 1970 (66 % en 1983 ; moyenne UE : 53 %), avant de sombrer de nouveau. La troisième baisse enregistrée dans les réponses à la question de savoir si l'adhésion du pays à l'UE est 'une bonne chose' eut lieu après la réunification : le taux, qui était de 65 % en 1990 (moyenne UE : 71 %) tomba à 56 % l'année suivante (UE : 59 %). Cette tendance s'est poursuivie jusqu'à présent, mais avec de grandes fluctuations (Eurobaromètre, 1973-2010).

Alors qu'en 1991, 75 % des Allemands se prononçaient encore pour l'appartenance à l'UE, ils n'étaient plus que 43,3 % en 1997. Sous la Grande coalition, l'érosion du consensus permissif a pu être stoppée, avant qu'il ne se dégrade à nouveau dans le fil de la crise de la finance mondiale et des dettes souveraines pour s'établir à 50 %. Il est frappant de constater que les Allemands de l'Est ont toujours estimé l'appartenance à l'UE de manière moins positive que les Allemands de l'Ouest, avec 9 points d'écart (Weidenfeld, 2010, p. 188).

La question de l'avantage perçu de l'appartenance à l'UE est elle aussi appréciée de manière ambivalente, les Allemands de l'Est trouvant ici aussi sensiblement moins d'avantages à appartenir à l'UE que les Allemands de l'Ouest (Weidenfeld, 2010, p. 189). Jusqu'au début des années 1990, plus de 60 % des Allemands étaient de l'avis que leur pays profite de son appartenance à l'UE. Depuis la réunification, l'approbation a considérablement reculé. A la fin des années 1990, la majorité des personnes interrogées pensaient que l'appartenance à l'UE apportait plus d'inconvénients à l'Allemagne que d'avantages, et ce, bien que l'apport de l'UE pour l'Allemagne soit indubitable.

Comme dans le cas de l'approbation concernant l'appartenance à l'UE, l'avantage perçu s'est amélioré en Allemagne sous la Grande coalition. En 2009, 57 % des Allemands étaient de l'avis que leur pays profite de son appartenance à l'UE. Depuis, le rapport de force entre les opinions positives et négatives oscille entre 48 % et 43 % (Eurobaromètre, 1973-2010). En revanche, le souhait de la population de voir une nouvelle avancée dans le processus d'intégration européen connaît des fluctuations plus modérées. Si en 1994, 26 % des Allemands se prononçaient pour un ralentissement du processus, ils étaient près de 30 % en 2008 (Weidenfeld, 2010, p. 189).

Les Allemands sont plus sélectifs vis-à-vis de l'UE

Les Allemands sont aussi devenus plus sélectifs face à l'UE. Tandis que le soutien apporté à une politique étrangère et de sécurité commune reste au-dessus de la moyenne de l'UE, la réserve de l'opinion publique quant à l'élargissement continue de croître (Schieder, 2011, p. 36). Si, au début des années 2000, 53 % des Allemands se prononçaient encore en faveur d'un élargissement futur de l'UE, cette part est tombée à 21 % (Eurobaromètre, 1973-2010). Par ailleurs, les Allemands ont toujours considéré la monnaie européenne avec un grand scepticisme. Si on excepte une courte période correspondant à l'introduction de la monnaie en espèces en 2002, la population s'est constamment prononcée en majorité contre l'euro (Petersen, 2011). La défiance envers l'UE même s'est elle aussi accrue.

Bien que d'importantes décisions (introduction de l'euro, élargissement à l'est ou négociation sur l'adhésion de la Turquie) aient ainsi été prises « *contre la volonté de la population allemande* », ce fait n'a longtemps pas porté atteinte au sentiment pro-européen en Allemagne (Petersen, 2011). Les choses semblent avoir changé depuis. A en croire les sondages actuels, seulement 25 % des Allemands ont confiance en l'UE dans son ensemble (Petersen, 2011). Cette perte de confiance se reflète également dans la faible participation aux élections européennes (Schieder, 2011).

Si on tient compte de l'érosion sélective du soutien populaire à l'UE, « *un programme eurosceptique pourrait être un choix porteur pour un parti cherchant à se démarquer sur la question de l'Europe* » (Lees, 2008). Paradoxalement, ce n'est que très partiellement le cas, bien que la politique européenne de l'Allemagne soit portée aujourd'hui par d'autres souvenirs collectifs et intérêts qu'avant la réunifica-

tion. Sur les 662 membres du 17^e Bundestag, 6 % seulement occupaient un mandat avant 1989. Pourtant, depuis les années 1990, tous les traités européens majeurs ont été adoptés à une large majorité parlementaire. Depuis le Traité de Maastricht, tous les traités européens ont été votés au Bundestag avec une majorité d'au moins près de 90 % des voix, et souvent plus encore. Et même le Bundesrat les a toujours adoptés à l'unanimité – à l'exception du Traité constitutionnel en 2005 et du Traité de Lisbonne en 2008, où s'étaient abstenus respectivement le Mecklembourg et Berlin, deux Länder gouvernés par une coalition SPD/Die Linke.

Large consensus des partis politiques

Cela ne fut pas toujours le cas. Tandis qu'Adenauer était convaincu de la nécessité d'une intégration ouest-européenne, la social-démocratie, en tant que « *principale et indéfectible voix de l'opposition organisée contre le programme d'Adenauer en matière de politique étrangère* » défendait une position contraire à de nombreux égards (Hanrieder, 1971, p. 140). Le Plan Schuman était contesté au sein même du gouvernement Adenauer, mais fut voté par le Bundestag et le Bundesrat. Le Traité CECA fut ratifié au Bundestag avec 232 voix seulement. Le Traité sur la Communauté européenne de défense, ou CED (qui a finalement échoué), a été rejeté par 164 députés. En revanche, la ratification parlementaire des Traités de Rome s'est déroulée sans difficulté majeure, le changement de cap pro-européen opéré plus tôt par le SPD ayant procuré à Adenauer une large majorité en faveur de sa politique européenne. Le rejet de la CEE par le plus petit partenaire de la coalition, le FDP (libéraux), ne pesa pas outre mesure dans la décision.

A l'heure actuelle, seul le parti de gauche Die Linke adopte une attitude critique vis-à-vis de l'Europe et se prononce contre tous les traités de réforme européens depuis Maastricht. Mais Die Linke n'est pas véritablement un parti antieuropéen au sens classique du terme, puisqu'il plaide pour une autre Europe, une Europe sociale. Depuis la fusion des partis PDS et WASG toutefois, les « *voix populistes anti-européennes gagnent en importance* » (Göler et Jopp, 2011, p. 490).

Pour leur part, les Verts allemands (à la différence de leurs homologues dans les autres Etats de l'UE) sont devenus le parti le plus pro-européen d'Allemagne (Lees, 2008, p. 23). Le parti Bündnis 90/Die Grünen avait même rejeté le Traité d'Amsterdam au motif que celui-ci n'allait pas assez loin dans le processus d'intégration. Avec le ministre fédéral des Affaires étrangères Joschka Fischer à leur tête, il comptait même dans ses rangs un des derniers 'romantiques européens'.

Même les partis situés à droite du centre sur l'échiquier politique (FDP, CDU et CSU) ont tous soutenu l'ensemble des traités européens depuis la réunification. Seule la CSU s'est prononcée contre certains éléments dans les traités européens sous l'ancien ministre-président bavarois et président de la CSU, Edmund Stoiber. Quelques députés CSU isolés se sont non seulement abstenus, voire ont voté contre des révisions majeures des traités ces dernières années, mais ils ont aussi contribué à engager le recours en constitutionnalité contre le Traité de Lisbonne.

Changement de justification de la politique européenne de l'Allemagne

Les nettes majorités obtenues au Bundestag et au Bundesrat sur les traités européens ne doivent toutefois pas masquer l'apparition de tendances à la polarisation entre les partis politiques, qui reflètent un changement de justification dans le discours européen de l'Allemagne. Les discours européen se tiennent toujours dans un contexte national, de sorte que les positions du gouvernement et de l'opposition peuvent souvent diverger sur certains domaines politiques. S'ajoute à cela que « *les partis politiques au gouvernement et l'opposition peuvent aussi être confrontés au dilemme d'avoir à se différencier de la partie adverse en recourant à des stratégies ou des positions plus ou moins porteuses pouvant inclure des positions pro-européennes ou anti-européennes. Tout ceci tend à rendre le discours sur les questions européennes beaucoup plus complexe, puisque certaines positions sont adoptées uniquement dans le but de polariser le débat et de conquérir des électeurs* » (Schieder, 2011, p. 40). Pour saisir le discours européen actuel de l'Allemagne, il convient de le diviser en quatre axes interdépendants.

Le projet politique d'intégration européenne

L'Allemagne et ses élites dans le domaine de la politique étrangère se considèrent toujours comme une nation européenne. Pourtant, cela ne signifie pas que les partis démocratiques de la République de Berlin soient exempts de courants critiques vis-à-vis de l'Europe ou de divergences de vue sur l'UE. Lors du débat au Bundestag sur la ratification du Traité de Lisbonne le 24 avril 2008, la chancelière Merkel relevait ainsi : « *Pendant des décennies, la voie vers l'Union européenne a été une voie menant à toujours plus d'intégration. Je crois qu'à l'avenir, notre tâche sera davantage de décider comment développer un juste équilibre entre les missions nationales et les missions européennes* » (Merkel, Protocole de la séance plénière du Bundestag [ci-après cité comme 'pr.pl.'] 16/157, 2008, p. 16 454).

Vers un juste équilibre entre intérêt national et européen

Si les dernières décennies ont été marquées par des projets majeurs comme le marché intérieur, l'introduction de l'euro ou l'élargissement à l'est, cette évolution « *a trouvé une fin provisoire avec le Traité de Lisbonne. L'Europe a désormais besoin d'une phase de consolidation. Cette phase de consolidation ira toutefois de pair avec le constat que l'intégration ne progressera pas à l'infini. L'Europe ne deviendra pas un Etat fédéral, même à long terme* », explique Volker Kauder, président du groupe parlementaire CDU/CSU au Bundestag (2009, p. 10). Si une attitude pro-européenne s'exprimait par le passé dans l'exigence de 'plus d'Europe', c'est l'établissement de la limite entre Etat national et intégration européenne qui devrait à l'avenir être déterminante pour la politique européenne, poursuit-il. Cette limite ou frontière sera avant tout mesurée à l'aune de la légitimation démocratique et des

avantages de l'UE pour l'Allemagne. Le Traité de Lisbonne jouera ainsi un rôle important sous de nombreux aspects. Mais il sera au moins aussi important « *que nous aussi, les Allemands, tirions un grand avantage d'être au sein de l'UE. Voilà en tout cas, en un mot, ma vision d'une politique européenne promise au succès* » (Merkel, *pr.pl.* 16/157, 2008, p. 19 454).

Or ce regard lourd d'attentes en termes d'avantages porté sur l'Europe n'est pas le propre des milieux conservateurs, loin s'en faut. La politique européenne ne devrait pas se laisser guider par « *l'euphorie de l'intégration* » mais par les « *intérêts de l'Allemagne dans le grand marché intérieur de l'UE* » (Westerwelle, *pr.pl.* 16/227, 2000, p. 15 032). Se référer seulement aux « *bénéfices historiques de l'Europe est loin d'être suffisant* » pour légitimer les décisions européennes (Steinmeier, *pr.pl.* 16/227, 2009, p. 25 028). Même le regard des Verts sur l'Europe est devenu plus lucide : « *J'appartiens assurément à une génération qui affirmait : la voie est clairement tracée et débouche sur un Etat fédéral ; les étapes de l'intégration se poursuivent. L'expérience nous a toutefois enseigné que nous devons penser l'Europe de manière plus ambivalente. Nous avons besoin de deux choses à la fois : nous avons besoin des Etats nationaux et des structures européennes* » (Steeblock, *pr.pl.* 16/232, 2009, p. 26 260).

L'abandon de la revendication de 'plus d'Europe' au profit d'un nouvel équilibre entre les compétences nationales et européennes ne signifie pas que l'Allemagne se distancierait de l'Europe ou chercherait à réduire sa 'sur-intégration'. Il s'agit bien plutôt de trouver le juste équilibre. « *Nous devrions poursuivre l'intégration là où elle a une importance existentielle* », car l'intégration européenne est somme toute la voie permettant de « *faire valoir notre souveraineté nationale, nos intérêts nationaux* » (Röttgen, *pr.pl.* 16/232, 2009, p. 26 256).

Le débat sur la stabilité de l'euro, d'une importance stratégique pour une économie aussi exportatrice que l'Allemagne (27,3 % des exportations de l'UE proviennent d'Allemagne), montre à quel point l'UE est désormais considéré à travers le prisme des intérêts allemands. Dès lors, la gestion de la crise de l'euro est perçue comme une chance, car elle fournit l'occasion de « *définir un nouvel équilibre pour la politique européenne de l'Allemagne dans le domaine de l'économie et des finances, et de dégager les principes de régulation [Ordnungsprinzipien] fondamentaux pour l'organisation de la zone euro dans le cadre de l'UE 27* » (Schäuble, 2010 ; Schäuble, *pr.pl.* 17/115, 2011).

Il convient de « *poursuivre avec conséquence et détermination* » les efforts d'intégration économique et financière, explique Schäuble (2010), car « *le Traité de Lisbonne n'est pas l'aboutissement du cheminement européen* ». C'est ainsi que le gouvernement fédéral a œuvré pour un durcissement du Pacte de stabilité et de croissance via l'adoption de sanctions quasi-automatiques pour les Etats ne respectant pas le seuil de déficit, ce qui exigé une réforme du Traité de Lisbonne. Mais Schäuble (2010), se référant à l'histoire allemande, récuse le rôle de « *puissance hégémonique bienveillante* » prêté à l'Allemagne au sein de la zone euro.

Quelles limites à l'intégration ?

Alors que la crise de la dette souveraine au sein de l'UE met une fois de plus en évidence l'interdépendance existentielle entre l'Allemagne et l'Europe – « *l'euro est notre destin commun* », comme le formulait la chancelière (Merkel, *pr.pl.* 17/80, 2010, p. 8 820), les opinions divergent quant aux limites de l'intégration européenne.

Si dans les rangs du SPD et des Verts, des voix s'élèvent toujours pour prôner « *une Europe sans réserve – quelle que soit sa configuration* » (Schäfer, *pr.pl.* 16/232, 2009, p. 26 263 ; Montag, *pr.pl.* 16/232, p. 26 269), les partis de rassemblement (centre) se montrent plus réservés. C'est en effet parce que le Peuple souverain montre actuellement de fortes réticences envers une communautarisation accrue que « *les avancées institutionnelles ne pourront être que limitées dans un avenir proche* » (Schäuble, 2011). La CSU a vu son euroscepticisme conforté par les juges de Karlsruhe (Dobrindt, 2010). Mais alors qu'elle avait trouvé un allié dans le parti Die Linke qui rejette à l'unanimité le Traité de Lisbonne et dont le groupe parlementaire avait lui aussi saisi les juges de Karlsruhe, le SPD et les Verts réprouvèrent vivement la position critique de la CSU au sein de l'Union CDU/CSU : « *Si la chancelière compromet la réputation européenne de la CDU, cela ne regarde qu'elle, mais si elle compromet la réputation européenne de l'Allemagne, cela n'est assurément pas pour servir les intérêts de l'Allemagne dans l'Union européenne* » (Schwall-Düren, *pr.pl.* 16/233, 2009, p. 26 354).

Le projet économique et social de l'intégration européenne

Si au Bundestag, les lignes de conflit sur l'évolution ultérieure de l'UE se situent entre un large centre et ses franges gauche et droite, sur l'échiquier des partis politiques, en revanche, la ligne de partage sur la question du rapport entre Etat et marché obéit davantage au schéma classique gauche-droite. Seul le parti Die Linke remet ouvertement en question l'existence de l'ordre économique et social européen. Il y a toutefois consensus sur le fait que, face aux défis de la globalisation et de la crise financière mondiale, « *il n'existe pas de meilleur choix économique pour l'Allemagne qu'une Europe unie* » (Schäuble, 2010). Cela dit, les positions des partis politiques diffèrent dans les critiques qu'ils formulent à l'encontre de l'interventionnisme bureaucratique de l'UE, de la gestion de la crise de la dette souveraine comme de la nécessité de construire une Europe sociale.

Bureaucratie et concurrence

La critique portant sur l'interventionnisme bureaucratique de l'UE est principalement le fait des grands partis de rassemblement au centre. Ils reconnaissent certes que le marché intérieur de l'UE exige des règles bien définies et une politique de concurrence efficiente ; mais ils estiment qu'il est du devoir des responsables politiques de réduire la sur-réglementation et de lutter contre une « *Europe centraliste* ». Dès lors, le « Pacte de compétitivité » lancé par la chancelière vise à établir une

meilleure coordination des politiques économiques des membres de la zone euro en lieu et place d'un gouvernement économique central (*F.A.Z.*, 07-02-2011).

Le discours en faveur de la concurrence et de la dérégulation est particulièrement prononcé chez les libéraux du FDP. La mission principale de l'UE consiste à « *assurer le bon fonctionnement du marché grâce à un minimum de réglementation* » et à revitaliser le marché intérieur « *au moyen d'une régulation discrète et intelligente* » (Brüderle, 2010). Et, allusion à la critique émise en France selon laquelle l'Allemagne nuirait à ses partenaires européens par ses excédents commerciaux – on souligne qu'il s'agit d'une « *approche complètement erronée que de vouloir sanctionner les Etats membres de l'UE pour excès de compétitivité* » (Brüderle et al., 2011). Pour les libéraux, l'Europe ne doit pas devenir « *une union de transferts inconditionnelle* » (Kauder, *pr.pl.* 17/115, 2011, p. 13 221), mais bien plutôt une « *communauté fondée sur la dynamique de la concurrence* » (Brüderle, 2010).

Gouvernance économique

Le débat sur la politique économique et financière européenne est étroitement lié à ces deux questions. Tandis que le SPD et les Verts préconisent l'institution d'un gouvernement économique européen et l'adoption des solutions européennes pérennes comme l'établissement d'un fonds monétaire européen (Steinmeier, *pr.pl.* 17/115, 2011 ; Kuhn, *pr.pl.* 17/115, 2011), la chancelière pour sa part refuse tout gouvernement économique européen.

Même en période de crise, les solutions européennes ne sont envisagées qu'à contrecœur. Bien que le cas de la banque Hypo Real Estate ait fini par inciter le gouvernement fédéral à exiger la mise en place d'une instance de surveillance européenne du système bancaire (*F.A.Z.*, 28-03-2009), la République fédérale a agi unilatéralement lors de la crise de l'euro dans la mesure où elle n'était disposée à approuver le programme d'aide à la Grèce de 110 milliards € (qui court jusqu'en 2013) et le plan de sauvetage de l'euro de 750 milliards € qu'après que les autres Etats membres l'eurent massivement poussée à le faire. Berlin a non seulement dicté les conditions d'octroi de l'aide financière à la Grèce (critères sévères du FMI et de l'UE), mais aussi les conditions de mise en place d'un plan provisoire de sauvetage de l'euro, ainsi que d'un mécanisme de stabilité européen permanent où figure une « *clause d'action collective* » qui inclura les créanciers privés à partir de juin 2013.

Le gouvernement fédéral ne pouvant se soustraire à l'adoption d'un processus durable et institutionnalisé de gestion de crise, il souhaitait s'assurer que le mécanisme de stabilité s'inspirait du principe de l'*ultima ratio*. « *Chacun est avant tout responsable de sa propre action. L'Europe est une union d'Etats, et non un Etat fédéral. Les Etats membres sont les maîtres des Traités Européens. Ce dont nous avons besoin aujourd'hui dans l'intérêt de l'Europe, c'est de davantage de coordination en matière de politique économique et de mesures de contrôle efficaces du respect de la discipline budgétaire* », précise ainsi le libéral Brüderle, ministre fédéral de l'Economie (Brüderle et al., 2011).

Alors que le ministre des Finances Schäuble (CDU) plaidait initialement pour un fonds monétaire européen et se montrait disposé à négocier une européanisation plus poussée des politiques financières nationales (*F.A.Z.*, 16-12-2010), les groupes CDU/CSU et FDP du Bundestag rejetèrent l'idée d'une communautarisation des dettes (*'bail out'*). Après que le Bundestag, le 7 mai 2010, eut ouvert la voie à la Loi de stabilisation de l'union monétaire, il n'a voté l'octroi de crédits supplémentaires à une Grèce menacée d'insolvabilité qu'en les assortissant de strictes conditions (*F.A.Z.*, 10-06-2011). Il y avait consensus parlementaire sur le fait que le secteur privé devait être mis à contribution.

Le Bundestag exige lui aussi d'être mis à contribution « *de manière adéquate* » aux décisions ultérieures. Ce sont principalement les membres de la CDU/CSU et les libéraux, parmi lesquels se trouvent des eurosceptiques particulièrement radicaux (*F.A.Z.*, 16-12-2010), qui plaidaient pour assortir de strictes conditions toute aide financière supplémentaire à la Grèce en invoquant le 'frein à l'endettement' inscrit dans la Loi fondamentale : « *consolidation, stabilisation, réformes – cette recette du succès doit devenir une référence en Europe* » (Kauder, *pr.pl.* 17/115, 2011, p. 13 222).

Politique sociale

En matière de politique sociale, on observe une nette polarisation. Alors que le FDP et la CDU n'accordent qu'une faible importance à la politique sociale, le SPD se démarque de la gauche et de la droite : il est le seul parti à thématiser une 'Europe sociale'. Avec le marché commun et l'euro, la priorité allait à l'intégration économique, explique-t-il. Il s'agit désormais de « *corriger ce déséquilibre et de mettre en œuvre, à l'échelon européen aussi, le juste équilibre qu'apporte un ordre économique social qui a fait ses preuves* » (SPD, 2009). Le SPD et les Verts plaident depuis longtemps pour une union sociale européenne de même rang que l'union économique et monétaire.

Dès lors, le SPD voit dans le Traité de Lisbonne une opportunité pour « *placer la dimension sociale de cette Europe au cœur des efforts futurs de son évolution* » (Beck, *pr.pl.* 16/157, 2008, pp. 16 458-16 459). Les critiques s'adressent avant tout à la Cour de justice européenne qui, dans plusieurs arrêts (« Laval », « Viking » et « Rueffert »), a privilégié les libertés relatives au marché intérieur, au détriment des droits sociaux des salariés. Certes, les libéraux et les conservateurs ne se montrent pas, eux non plus, avares de critiques envers les juges de Luxembourg et la Commission européenne. Mais celles-ci visent la propension de Bruxelles à usurper des prérogatives, alors que les critiques du SPD contre l'interventionnisme européen se nourrissent du discours sur 'l'Europe sociale'.

Préservation de l'identité nationale et subsidiarité

Il y a consensus quant à la nécessité de mieux répartir les compétences respectives entre l'UE et ses Etats membres, ce qui implique de « *renouer avec le principe de*

subsidiarité » (Westerwelle, *pr.pl.* 16/277, 2009, p. 25 030) et de réorganiser l'Europe selon ce principe (Merkel, 2010).

Principe de subsidiarité

Alors que le SPD et les Verts plaident pour un « *usage raisonnable de la subsidiarité* », les conservateurs de la CSU ne se contentent pas d'exiger une stricte application de ce principe. Ils rappellent plutôt qu'il convient aussi de débattre de la question de savoir « *si oui et comment retransférer des compétences de Bruxelles vers les Etats membres* » (F.A.Z., 07-07-2009). Même la chancelière avait souligné, lors du débat sur le Traité de Lisbonne, l'importance de la possibilité, inscrite pour la première fois dans un traité, de « *retransférer des compétences de l'échelon européen vers les Etats nationaux, lorsque celles-ci peuvent mieux être assumées à ce niveau* » (Merkel, *pr.pl.* 16/157, 2008, p. 16 452).

A Bruxelles en revanche, ce plaidoyer pour l'approche allemande de la subsidiarité est de plus en plus fréquemment interprété comme la tentative de renationaliser la politique communautaire de l'UE. Le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, le formule ainsi : « *Le plaidoyer de Berlin pour laisser le pouvoir là où il peut être exercé au plus près des citoyens est en réalité dirigé contre les institutions européennes* » (F.A.Z., 07-10-2007).

Le credo de la politique européenne de la CDU/CSU est que l'intégration « *n'est pensable et ne peut être souhaitée par aucun être doué de raison sans l'identité culturelle transmise par les nations* » (Röttgen, *pr.pl.* 16/232, 2009, p. 26 256). Cette approche se reflète dans l'importance accordée aux valeurs chrétiennes européennes et l'exigence de faire référence à Dieu dans le texte des traités. Ce qui, aux yeux du SPD et des Verts, s'assimile à une sorte de nouveau nationalisme dans la politique européenne n'est, pour les conservateurs, que l'expression légitime d'une identité régionale (Gauweiler, *pr.pl.* 16/233, p. 26 356).

Identité nationale

Sur la question de la préservation des identités apparaît une affinité entre la CSU et Die Linke. Certes, les Etats souverains sont habilités à conclure des traités, mais ils ne doivent pas les mettre en œuvre de sorte qu'il « *ne reste pas d'espace suffisant aux Etats membres pour organiser politiquement les conditions de vie sociales et culturelles* ». En conséquence, ces partis saluèrent l'arrêt de Karlsruhe sur le Traité de Lisbonne qui fixait des limites à l'intégration, « *les cas dans lesquels l'Union européenne porte atteinte à l'identité nationale étant déjà assez nombreux* » (Gysi, *pr.pl.* 16/229, 2009, p. 25 578). Les sondages montrent que « *le lien avec la nation s'est nettement renforcé depuis 1990* », tandis que le lien avec l'UE « *stagne globalement, certains indicateurs connaissant en outre de fortes variations* » (Weidenfeld, 2010).

Ce discours identitaire détermine également la politique sceptique de l'Allemagne en matière d'élargissement. Alors que le SPD et les Verts poursuivent la politique européenne d'élargissement « *comme une politique de paix anticipée* » et

souhaitent soutenir la Turquie « *sur le chemin de l'Europe* », le FDP considère que la mise en œuvre de réformes en Turquie et la réceptivité de l'UE constituent la clé de l'adhésion du pays à l'UE. La CDU/CSU pour sa part se contente depuis des années de proposer à Ankara un « *partenariat privilégié* » – et ce malgré l'ouverture des négociations d'adhésion en 2005. L'extension de l'UE de 15 à 27 membres au cours de ces dernières années aurait exigé de gros efforts ; c'est la raison pour laquelle la CDU – Croatie exceptée – plaide pour une « *phase de consolidation* » en vue de renforcer l'identité de l'UE et de ses institutions (F.A.Z., 29-04-2010).

Discours nationaux en faveur de l'intégration

Les trois principaux domaines de politique européenne qui dénotent une forte attitude pro-européenne sont ceux du rôle de l'Europe dans le monde, de la politique extérieure, de sécurité et de défense, ainsi que – avec des réserves toutefois – de la politique constitutionnelle européenne. Il n'est guère contesté au sein des partis que l'UE apporte la meilleure réponse aux défis de la globalisation. Du terrorisme aux crises climatique et financière mondiales, en passant par la migration et la sécurité intérieure, tous sont unanimes : l'Etat national ne peut résoudre seul ces questions, « *c'est pourquoi supposer que la fin de l'intégration est atteinte est une erreur fondamentale. Bien au contraire : l'Europe est plus que jamais appelée à affronter d'une seule voix les grands défis de la globalisation* » (Röttgen, *pr.pl.* 16/232, 2009, p. 26 256). Si on souhaite « *représenter les intérêts de l'Allemagne à leur juste valeur* », cela ne peut « *se faire désormais que par l'UE* » (Oppermann, *pr.pl.* 16/232, 2009, p. 26 253). L'importance de l'UE vis-à-vis de la globalisation est incontestée jusque dans les rangs de Die Linke, bien que ce parti thématise aussi la face sombre de la mondialisation.

Politique extérieure, de sécurité et de défense

A l'exception de Die Linke, l'ensemble des partis plaident en faveur d'une politique extérieure, de sécurité et de défense commune. Sur la question d'une coopération militaire renforcée, il existe toutefois un fossé infranchissable entre partisans et opposants. Tandis que la CDU/CSU, le FDP, le SPD et les Verts préconisent, bien que de manière très différenciée, la création d'une force armée de l'UE, Die Linke rejette cette « *militarisation* » de l'UE.

« *L'Allemagne ne peut et ne veut pas jouer* » de rôle dominant dans la politique extérieure et de sécurité (Schäuble, 2010). Le fait que les soldats de la Bundeswehr sont avant tout liés à l'engagement de l'OTAN abonde dans ce sens, de même que la décision du gouvernement fédéral de ne pas prendre part à l'intervention militaire en Lybie. Le Vert Joschka Fischer, ancien ministre fédéral des Affaires étrangères, critique pourtant que ce soit justement une Allemagne « *dont on pourrait presque dire qu'elle est l'inventeur de la politique européenne extérieure et de sécurité,*

décoche par son refus à celle-ci le coup le plus dangereux jamais porté à son encontre » (2011a).

Une fois de plus, l'Allemagne semble paralysée par son regard introverti, et ce dans une période où, plus que jamais, l'Europe aurait besoin de leaders. Bien que le gouvernement fédéral maintienne jusqu'à présent ses réserves de principe contre l'intervention en Lybie, le ministre de la défense Thomas de Maizière (CDU) n'exclut plus une participation de soldats allemands à une unité future de pacification en Lybie (*F.A.Z.*, 09-06-2011).

Traité de Lisbonne et arrêt de Karlsruhe

Enfin, les efforts entrepris pour la signature du Traité de Lisbonne peuvent être considérés comme l'expression d'une politique européenne de l'Allemagne favorable à l'intégration. Tandis que la CDU, le SPD, le FDP et les Verts défendent, dans leurs programmes en vue des élections européennes, l'objectif à long terme d'une « *Constitution véritable* » pour l'Europe, la CSU ne partage pas cette profession de foi (*F.A.Z.*, 08-03-2009). Quant au programme de Die Linke, s'il plaide lui aussi pour une Constitution européenne, il préconise en revanche que celle-ci soit élaborée en coopération avec les citoyens et soumise le même jour à referendum dans l'ensemble de l'UE.

Si le rejet du Traité de Lisbonne par Die Linke était idéologiquement motivé, dans le cas de la CSU se mêlaient stratégie et questions de principe. Et si la politique européenne a souvent donné lieu à querelles au sein de l'Union CDU/CSU, l'arrêt du Tribunal Constitutionnel fédéral en juin 2009 a exacerbé le différend sur les limites de l'intégration européenne (*FAZ*, 10/07/2009). Bien que la décision de Karlsruhe ait été saluée quant au fond, les consultations parlementaires à sa suite montrèrent l'écart croissant entre les pro-Européens et les eurosceptiques.

Le SPD et les Verts critiquaient que cet arrêt ait certes accru les prérogatives du Bundestag mais dans le même temps – par son argumentation – affaibli celles du Parlement européen. Par ailleurs, la responsabilité internationale exige une capacité d'action afférente, or Karlsruhe « *mesure l'Europe à l'aune de la seule Loi fondamentale* » (Roth, *pr.pl.* 16/299, 2009, p. 25 581 ; Steenblock, *pr.pl.* 16/232, 2009, p. 26 261).

Sur un point cependant, SPD, CDU et FDP s'accordent : « *Depuis l'arrêt sur le Traité de Maastricht, le Bundestag a continûment renforcé sa capacité à prendre en considération l'Europe. C'est ce qui nous amène à considérer le jugement rendu hier [arrêt du 30-06-2009 sur le Traité de Lisbonne] comme un catalyseur qui nous aide à continuer sur ce chemin. Et même si les prérogatives du parlement ont été soulignées, il est d'un grand intérêt pour nous que notre gouvernement, quelle que soit son obédience, conserve sa latitude d'action à Bruxelles. Nous devons continuer à pouvoir faire entendre notre voix à Bruxelles, en Europe* » (Kirchbaum, *pr.pl.* 16/233, 2009, p. 26 350). D'autres membres de la CDU soulignent eux aussi

le nécessaire équilibre entre les droits du parlement et la capacité de l'exécutif à agir et reprochent à la Cour de Karlsruhe « *de s'être aventurée loin de son domaine de compétences* » (F.A.Z., 10-08-2009).

Les revendications maximalistes de la droite – le groupe parlementaire régional (bavarois) de la CSU au Bundestag exigeait de placer le vote du Traité de Lisbonne « *sous réserve, en vertu du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes* » (F.A.Z., 02-07-2009) – furent cependant repoussées par le SPD. « *Le gouvernement fédéral est tenu de rendre des comptes aux Allemands mais vers l'extérieur, sa capacité à conclure des accords ne connaît pas de restrictions. C'est un bon résultat. Et c'est une bonne chose également que la demande de résolution soit réglée. Nous n'avons pas besoin de nouvelles formes d'actions en justice auprès du Tribunal constitutionnel fédéral. Nous n'avons pas besoin de nous laisser irriter par des réserves contre le Traité. Nous n'avons pas besoin de mandats d'injonction. Vous, de la CSU, devez vous décider aujourd'hui pour savoir si vous voulez rester dans le coin des anti-européens ou si vous voulez vous ranger du côté de ceux qui débattent de la cause d'une Europe unie, sociale et démocratique* » (Oppermann, *pr.pl.* 16/233, 2009, p. 26 347).

L'ANALYSE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'ALLEMAGNE à la lumière de ses évolutions depuis le début des années 1950 révèle que, depuis les années 1990, sont intervenus dans la politique extérieure allemande des changements qui ne concernent pas seulement la vision allemande de la politique européenne ; ils se sont aussi traduits par un assouplissement des relations jusque là symbiotiques entre l'Allemagne et l'Europe. Ce qui frappe le plus dans ses relations avec l'UE, c'est de constater à quel point l'approche en termes de solutions supranationales qui caractérisait les gouvernements antérieurs a été abandonnée au profit d'une nouvelle méthode de l'Union et de règles assurant à l'Allemagne une plus large influence au sein de l'UE.

En sa qualité de nation européenne, l'Allemagne (et ses élites politiques) continue certes de poursuivre sa mission européenne, mais l'enthousiasme pro-européen a considérablement décliné, ces dernières années en particulier. La vision favorable à l'intégration qui amenait autrefois tous les chanceliers, d'Adenauer à Kohl, à voir dans l'UE un projet de paix et une communauté de destin, a depuis cédé le pas à un discours sur le tracé de frontières, et à l'invololution de la pensée sur l'Europe.

Aujourd'hui, tous les partis démocratiques se sont accaparé les variantes d'une conception de l'Europe fondée sur des attentes pragmatiques en matière d'avantages. Il y a premièrement les limites géographiques (le scepticisme envers des élargissements futurs) et la restriction du pouvoir de l'UE (préférence pour la « méthode de l'Union » ou, comme dans le cas de la CDU/CSU, question de la rétrocession de pouvoirs aux gouvernements nationaux). Deuxièmement, le discours sur les limites de l'intégration européenne est étroitement lié à l'exigence d'une restriction

des attributions de l'UE et de ses ressources financières. La crise de la finance mondiale et de la dette souveraine a montré que la phase de réserve était arrivée à son terme et que l'Allemagne n'est plus disposée à porter automatiquement la main à la poche quand l'UE tend la main. Troisièmement, le discours dominant sur une Europe contingentée et financièrement consolidée s'accompagne également de la critique de l'interventionnisme bureaucratique et de l'excès de régulation dans l'UE.

Enfin, le Tribunal constitutionnel fédéral a donné une forte impulsion pour limiter la poursuite de l'intégration européenne et préserver l'identité constitutionnelle nationale. Dans leur arrêt à propos du Traité de Lisbonne, les juges de Karlsruhe ont renforcé le pouvoir de contrôle du Bundestag et du Bundesrat et ont confirmé la qualité de source suprême de légitimation démocratique dévolue au Bundestag. Par ce jugement, le Tribunal constitutionnel fédéral a donné un coup d'arrêt provisoire à l'évolution incrémentale vers une confédération des Etats de l'UE.

'Normalisation', mais nulle trace d'euroscpticisme

Ce changement de justification intervenu dans la politique européenne de l'Allemagne, qui est aussi une conséquence directe du récent changement générationnel, ne doit toutefois pas être interprété comme l'expression d'un euroscpticisme 'dur'. La plupart des Allemands et des élites politiques approuvent toujours l'intégration européenne, même si les positions de l'opinion publique en matière de politique européenne sont aujourd'hui non seulement plus ambiguës, mais aussi plus sélectives et réservées.

L'agenda de politique européenne des partis est lui aussi empreint de plus de scepticisme aujourd'hui. Au Bundestag, c'est Die Linke qui se démarque par son opposition foncière ; elle ne cesse de critiquer l'UE, la présentant comme antidémocratique, néolibérale, contraire à l'Etat-Providence et militariste. La position critique de la CSU (préservation de la souveraineté et de l'identité nationales, forte attitude défensive envers une adhésion de la Turquie) repose sur des fondements tant idéologiques que stratégiques. L'élément nouveau est l'euroscpticisme naissant au sein d'un parti FDP jusque là européen, où on voit émerger des discours prônant une renationalisation des politiques.

Même d'un point de vue longitudinal, le discours européen de l'Allemagne s'est sensiblement modifié. Cela transparaît d'un côté dans la revendication de moins d'ingérence dans la définition des politiques nationales et celle d'un rôle accru de l'UE à l'échelle mondiale. De l'autre, dans l'exigence d'une UE 'consolidée', inconciliable avec les 'nouveaux grands projets d'intégration'. Enfin, il est désormais admis de critiquer l'UE. A l'inverse d'autres Etats membres, il n'y a certes pas, en Allemagne, de parti de l'extrême droite radicale surfant sur la vague de l'euroscpticisme. Et pourtant, l'augmentation de l'euroscpticisme dans la gauche radicale et, partiellement, à droite de l'échiquier politique montre que l'Allemagne se rapproche de la moyenne de l'UE et donc se 'normalise'.

L'Europe ne s'impose plus à l'évidence ; les responsables politiques accueillent avec une plus grande réserve les décisions prises au niveau de l'UE, et la population exige que celles-ci soient plus systématiquement justifiées. Pourtant, personne ou presque ne met en doute le fait que le destin de l'Allemagne est scellé à l'Europe. Simplement, la revendication traditionnelle de 'plus d'Europe' a cédé le pas, depuis les années 1950, à la quête d'un nouvel équilibre entre prérogatives nationales et vocation européenne.

(Traduction : I. Bourgeois et S. Hazouard)

Indications bibliographiques

- BEICHELT T.**, « Over-efficiency in German EU policy coordination », in *German Politics* vol. 16, n° 4, 2007
- BRÜDERLE R., LEUTHEUSSER-SCHNARRENBARGER S. et WESTERWELLE G.**, « Mehr Europa – aber richtig », *F.A.Z.*, 05-02-2011
- BRÜDERLE R.**, « Mein Europa 20203 », *F.A.Z.*, 05-08-2010
- BULMER S., JEFFERY C., PADGETT S.**, « Democracy and Diplomacy, Germany and Europe », in **BULMER S. et al. (eds)**, *Rethinking Germany and Europe. Democracy and Diplomacy in a Semi-Sovereign State*, Basingstoke, 2010
- BULMER S., PATERSON W. E.**, « Germany and the European Union: From 'tamed power' to normalized power ? », in *International Affairs*, vol. 86, n° 5, 2010
- BULMER S., PATERSON W. E.**, « A Life More Ordinary ? Ten theses on a normalization of Germany's role in the EU ». *Paper for the EUSA Biennial Conference*, Boston, 3-5 mars 2011
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT**, arrêt rendu le 30 juin 2009 à propos du Traité de Lisbonne, http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html
- DOBRINDT A.**, « Das Urteil ist CSU pur », *Bayernkurier*, 11-07-2009
- Eurobarometer 1973-2010*, http://ec.europa.eu/public_opinion.htm
- FISCHER J.**, « Deutsche Außenpolitik – eine Farce », *Süddeutsche Zeitung*, 22-03-2011 (2011a)
- FISCHER J.**, « Frau Germania », *Süddeutsche Zeitung*, 29-03-2011 (2011b)
- GÖHLER D., JOPP M.**, « Deutschlands konstitutionelle Europapolitik : Auswirkungen veränderter innen- und außenpolitischer Rahmenbedingungen », in **JÄGER T. et al. (eds)**, *Deutsche Außenpolitik*, 2^e édition, Wiesbaden, 2011
- GUÉROT U., LEONARD M.**, « The new German question: How Europe can get the Germany it needs », *Policy Brief*, in *European Council on Foreign Relations*, http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR30_GERMANY_AW.pdf (10-06-2011)
- HABERMAS J.**, « Merkels von Demoskopie geleiteter Opportunismus », *Süddeutsche Zeitung*, 07-04-2011
- HACKE C.**, « Mehr Bismarck, weniger Habermas : Die Große Koalition bringt einen neuen Realismus in die deutsche Außenpolitik », in *Internationale Politik*, vol. 61, n° 6, 2006
- HAFTENDORN H.**, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung*. Munich, 2001
- HANRIEDER W. F.**, *Die stabile Krise : Ziele und Entscheidungen der bundesrepublikanischen Außenpolitik 1949 – 1969*, Düsseldorf, 1971

- HARNISCH S., SCHIEDER S.**, « Germany's New European Policy : Weaker, Leaner, Meaner », in **MAULL H. W. (ed)**, *Germany's Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic*, New York, 2006
- HELLMANN G.**, « Deutschland in Europa : Eine symbiotische Beziehung », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, vol. B48, 2002
- HELLMANN G.**, « Normativ abgerüstet, aber selbstbewusst. Deutsche Außenpolitik im 20. Jahr nach der Vereinigung », in *Internationale Politik, November-Ausgabe*, <http://www.soz.uni-frankfurt.de/hellmann/mat/IP2010-anm.pdf>
- HELLMANN G. et al.**, *Germany's EU Policy on Asylum and Defence : De-Europeanization by Default*, Basingstoke, 2006
- JANNING J.**, « Europäische Union und deutsche Europapolitik », in **SCHMIDT S. et al. (eds)**, *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden, 2007
- KATZENSTEIN P. J.**, « United Germany in an Integrating Europe », in **KATZENSTEIN P. J. (ed)**, *Tamed Power : Germany in Europe*, Ithaca, 1997
- KAUDER V.**, « Europa muss sich konsolidieren », *F.A.Z.*, 09-05-2009
- LE GLOANNEC A.-M.**, « Ein halber Hegemon : Deutschland ist zu groß, um in Europa nur an sich zu denken », *Die Zeit*, 31-03-2010
- LEES C.**, « The Limits of Party-Based Euroscepticism in Germany », in **SZCZERBIAK A. et TAGGART P. (eds)**, *Opposing Europe ? The Comparative Party Politics of Euroscepticism*, Vol. 1, Oxford, 2008
- MAULL H. W.**, « Deutschland als Zivilmacht », in **SCHMIDT S. et al. (eds.)**, *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden, 2007
- MERKEL A.**, *Rede in Brügge am 2.11.2010*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html>
- MÜLLER-GRAFF P.-C.**, « L'arrêt de karlsruhe sur le Traité de Lisbonne », *Regards sur l'économie allemande*, n° 92, juillet 2009
- PETERSEN T.**, « Das gemeinsame Interesse an Europa ist in Gefahr », *F.A.Z.*, 16-03-2011
- RISSE T.**, « Deutsche Identität und Außenpolitik », in **SCHMIDT S. et al. (eds.)**, *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden, 2007
- SCHÄUBLE W.**, « Europa und die Weltwirtschaft », *F.A.Z.*, 11-03-2010
- SCHÄUBLE W.**, « Für eine bessere Verfassung Europas », *F.A.Z.*, 27-01-2011
- SCHEUER A., SCHMITT H.**, « Sources of EU Support : The Case of Germany », in *German Politics*, Vol. 18, n° 4, 2009
- SCHIEDER S.**, « Germany : Problematising Europe, or Evidence of an Emergent Euroscepticism ? », in **HARMSSEN R. et SCHILD J. (eds)**, *The 2009 European Parliament Elections and Beyond*, Baden-Baden, 2011
- SCHRÖDER G.**, « Weil wir Deutschlands Kraft vertrauen ». *Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag vom 10. November 1998*, in *Bulletin*, n° 74, 11-11-1998
- SPD**, *Für ein Europa : stark und sozial! Europamanifest der SPD*, Berlin, 2009
- WEIDENFELD W.**, « Nationalstaat vs. Europäische Integration », in **GLAAB M. et al. (eds.)**, *Deutsche Kontraste : 1990-2010*, Frankfurt/New York, 2010.

- II -

**L'UNITÉ :
ÉLARGISSEMENT ET
APPROFONDISSEMENT**

20 ans après : la France et l'Allemagne dans la nouvelle Europe

Joachim Schild

*Chute du Mur de Berlin en novembre 1989, réunification allemande en octobre 1990, éclatement de l'Union soviétique fin 1991... Cette succession de séismes politiques au plan allemand, européen et international ne pouvait pas ne pas provoquer une multitude d'interrogations : sur la place future de cette Allemagne unifiée en Europe, sur ses relations avec son partenaire privilégié en Europe qu'est la France, ainsi que sur le rôle du bilatéralisme franco-allemand au sein de la construction européenne. Avec le recul de deux décennies, nous pouvons jeter un regard sur la pertinence de certaines de ces questions de l'époque quant à la place des relations franco-allemandes dans la nouvelle Europe. Dans cet article, nous nous proposons d'évaluer la qualité des relations franco-allemandes pendant ces deux décennies, mais aussi la fonction qui fut et qui est la leur au sein de l'Union européenne. Pour ce faire, nous analyserons les défis au plan européen et international et au plan bilatéral, et la manière dont les deux pays ont su y faire face *...*

A l'époque, un bon nombre d'observateurs et d'acteurs politiques français portaient de l'idée que l'Allemagne unifiée serait capable de digérer assez rapidement les coûts financiers de l'intégration économique de l'ex-RDA. L'unification augmenterait donc non seulement les ressources démographiques de son pouvoir, mais aussi le poids économique qu'elle pourrait mettre sur la balance en Europe. Appuyée sur son poids économique et mettant à profit ses liens historiques et culturels avec les pays de l'Europe centrale et orientale, la RFA serait tentée de renouer avec ses rêves d'une « *Mitteleuropa* » sous influence allemande, datant d'une autre époque. Dans tous les cas, elle prendrait une place incontournable dans cette Europe reconfigurée, la place d'une « *Zentralmacht* » (Schwarz, 1994) – d'une puissance centrale aussi bien au sens géographique que politique du terme. Cette Allemagne n'abandonnerait-elle pas petit à petit son profil bas en matière de politique étrangère, sa culture de retenue et d'auto-limitation de ses ambitions ? N'adopterait-elle pas un style de politique étrangère plus décomplexé, plus 'musclé', bref plus 'normalisé' à l'instar d'une puissance moyenne telle que la France et le Royaume-Uni ? Et, finalement, cette Allemagne, n'aurait-elle pas plus d'options diplomatiques en Europe que de miser avant tout sur une « relation

* Version revue et actualisée d'un article paru dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 100, mars 2011.

privilegiée » avec la France dans le cadre de l'Union européenne, s'appuyant sur des coalitions mouvantes au sein d'une Union européenne élargie et en établissant des liens stratégiques avec la Russie ?

La France, quant à elle, ne se trouverait-elle pas reléguée au second rang en Europe, géographiquement – et aussi politiquement – à la périphérie du continent européen réuni ? Ses atouts de puissance sur la scène mondiale – son statut de vainqueur de la Seconde Guerre mondiale et sa bombe atomique – n'étaient-ils pas dévalorisés ? Les années cinquante et surtout les années soixante du vingtième siècle étaient marquées par une place centrale et prépondérante de la France au sein de la politique ouest-européenne et dans le cadre des relations franco-allemandes. Puis, les deux décennies depuis la fin des années soixante jusqu'à la fin de la guerre froide étaient caractérisées par une sorte d'équilibre des déséquilibres entre la puissance politico-militaire de la France et la puissance économique-monétaire de la RFA. Cette nouvelle époque qui s'est ouverte en 1990 verrait-elle un glissement vers une hégémonie allemande au sein du « couple » franco-allemand, et au-delà, dans cette Europe nouvelle ? Et même au cas où la qualité des relations bilatérales pourrait être maintenue et développée, la force commune d'entraînement du tandem franco-allemand au sein d'une Union européenne qui s'élargit sans cesse, ne se trouverait-elle pas forcément diminuée ?

Avec le recul qui est le nôtre aujourd'hui, il nous est possible de donner des éléments de réponse à certaines de ces questions. Mais d'abord, il peut paraître utile de rappeler quelques grandes lignes de continuité de la politique européenne et bilatérale des deux voisins...

Continuités malgré tout

Ce qui frappe tout d'abord en portant le regard sur l'ensemble de cette période 1990-2010, c'est le contraste entre l'ampleur de la rupture du système international que représente la fin du conflit Est-Ouest et la continuité fondamentale des politiques européennes française et allemande.

Les motifs qui sous-tendaient la politique européenne de la France et de la RFA depuis les débuts de la construction européenne n'ont rien perdu de leur valeur et guident toujours l'action des responsables des deux côtés du Rhin. Au motif français de contrôler et d'ancrer la puissance allemande dans un cadre européen solide correspond toujours une volonté d'auto-ancrage de l'Allemagne. Celle-ci a besoin de s'arrimer solidement aux structures européennes pour éviter des réactions des voisins européens visant à équilibrer sa puissance économique-politique au milieu du continent. Une Allemagne européenne et non pas une Europe allemande, tel était le 'mantra' maintes fois répété par le gouvernement Kohl-Genscher. Il sert toujours de fil conducteur à la diplomatie allemande. A l'idée française que l'Union européenne peut servir de multiplicateur de puissance pour sa diplomatie correspond toujours l'idée allemande qu'une diplomatie active passe nécessairement par des cadres mul-

tilatéraux, dont celui de l'Union prend une place centrale, si elle veut peser sur les affaires du monde et si elle veut éviter de susciter un malaise du côté de ses partenaires européens.

Les intérêts économiques fondamentaux des deux pays n'ont pas changé non plus : leur prospérité dépend essentiellement du bon fonctionnement du marché unique européen vers lequel la France exporte, selon Eurostat, 62 %, et la RFA 63 % de toutes ses exportations de marchandises, tandis que 69 % des importations françaises de marchandises et 65 % des importations allemandes proviennent des partenaires de l'Union européenne en 2009. Les deux pays clés de la zone euro partagent également le même intérêt fondamental à préserver le bon fonctionnement de celle-ci. Paris et Bonn furent les deux principaux maîtres d'œuvre de son lancement depuis 1988 et se trouvaient au cœur des négociations de Maastricht en 1991. Aujourd'hui, Paris et Berlin se trouvent toujours au cœur des décisions politiques au niveau européen pour contenir la crise de la dette souveraine et pour redéfinir des règles du fonctionnement de la zone euro. Ceci reflète leur intérêt commun – et fondamental – de préserver la zone euro, une communauté de destin dont dépend essentiellement leur prospérité économique.

Les modes d'action de la politique européenne française et allemande et les discours européens des deux pays ont certes connu des évolutions au cours des vingt dernières années. Mettre l'accent sur les « intérêts nationaux » qui peuvent diverger de l'intérêt général européen n'est plus un tabou en RFA (et n'était jamais un tabou en France). A plusieurs reprises, au cours de ces vingt dernières années, la France et l'Allemagne n'ont pas hésité à s'affronter directement au niveau européen et à étaler leurs désaccords au grand public, aussi bien au cours de la négociation du Traité de Nice qu'au début de la crise financière en 2008. Leur volonté commune d'approfondir l'Union européenne n'est plus la même qu'au début des années 1990. Des transferts de compétences, voire de souveraineté au niveau européen se heurtent aujourd'hui à des contraintes en matière de politique intérieure : des opinions publiques plus sceptiques qu'au début des années 1990 et, du côté de la RFA, des Länder nettement plus enclins à défendre leurs intérêts en politique européenne vis-à-vis du gouvernement fédéral ou encore une cour constitutionnelle à Karlsruhe qui a tracé des bornes juridiques à la politique européenne de la RFA à travers ses arrêts sur le Traité de Maastricht en 1993 et surtout sur le Traité de Lisbonne en 2009.

Des grands projets d'intégration poussés par la France et la RFA sont difficiles à trouver ces dernières années. Et les grands rêves fédéraux en Allemagne semblent bel et bien derrière nous. Le mot d'ordre d'aujourd'hui, c'est la consolidation des acquis en matière de construction européenne, comme le révèle par exemple un article publié le 9 mai dans le quotidien *Frankfurter Allgemeine Zeitung* par Volker Kauder, président du groupe parlementaire CDU/CSU au Bundestag.

Il n'empêche, leurs élites politiques et les partis de gouvernement (CDU/CSU, FDP, SPD, Verts) partagent une conviction toujours bien ancrée : la France et la RFA n'ont une solution de rechange crédible ni à la poursuite de leur politique en

matière de construction européenne, ni à une coopération bilatérale étroite, qui est toujours largement vue comme étant le meilleur garant de la prise en compte de leurs intérêts au niveau européen et international.

Les divergences de vue et d'approche parfois profondes face aux défis extérieurs et intérieurs que nous nous proposons d'aborder ci-après sont donc à interpréter sur fond de cette continuité des intérêts et orientations fondamentaux des deux pays.

Les irritations bilatérales au moment de la chute du Mur et au cours de la marche vers l'unification allemande une fois passées (voir par exemple Bozo, 2005), les politiques européennes de la France et de l'Allemagne réunifiée ont dû faire face à un certain nombre de défis internes et externes. Au plan interne, l'approfondissement de la Communauté européenne était à l'ordre du jour pratiquement sans arrêt, depuis les négociations sur le Traité de Maastricht (1990/91) jusqu'en 2009. Au plan des défis externes, ce sont surtout les crises yougoslaves dans les années 1990 et la guerre irakienne en 2003, ainsi que le processus de stabilisation, de transformation et de démocratisation des pays postcommunistes et leurs demandes d'adhésion à l'Union européenne qui ont dominé les agendas politiques. Dans plusieurs de ces dossiers, les approches de la France et de l'Allemagne étaient différentes, voire antagonistes au début pour se rapprocher au fur et à mesure de l'évolution de l'agenda européen et international.

Le défi interne : approfondissement de la construction européenne

L'Acte unique européen, en vigueur depuis 1987, marque le début d'un long cycle de réformes des traités et des institutions de la Communauté européenne, devenue Union européenne en 1993, et qui fut seulement achevé (provisoirement) avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (2009). Le rôle qui fut celui de la France et de l'Allemagne dans ce processus de réformes était souvent crucial, aussi bien pour les avancées sur la voie d'un approfondissement de la construction européenne que pour les échecs et demi-échecs en cours de route.

Trois sources principales ont alimenté ce long processus de réformes : l'hégémonie monétaire de la RFA au sein du Système Monétaire Européen (SME), l'unification allemande et la perspective de l'élargissement de l'Union. Mettre fin à l'hégémonie de la RFA en matière de politique monétaire européenne et à la place dominante qui fut celle du *deutsche mark* au sein du SME est devenu une priorité de la politique européenne de la France depuis 1988. La RFA a, elle aussi, donné dès 1988 son accord de principe à la perspective d'une intégration monétaire approfondie. Ensuite, la chute du Mur et l'unification allemande ont donné une impulsion importante aux réformes du droit primaire de l'Union, débouchant sur le Traité de Maastricht dont l'élément principal fut la marche vers l'Union Economique et Monétaire (UEM). La troisième force de propulsion de ces réformes des traités fut la perception d'une nécessaire préparation institutionnelle de l'Union à son élargissement à l'Est.

**Intégration monétaire :
une suite de compromis**

Le rôle commun de la France et de l'Allemagne, fermement soutenu par la Commission européenne sous l'autorité de Jacques Delors, fut décisif tout au long du processus d'intégration monétaire (voir l'ouvrage de référence de Dyson/Featherstone, 1999 ; voir aussi le récit passionnant de Marsh, 2009). Ceci est aussi bien vrai pour l'inscription de cette dernière à l'agenda communautaire que pour la recherche des compromis essentiels. Quant au calendrier serré et contraignant pour ce saut historique vers l'UEM, c'est la position française qui a prévalu. Mais pour ce qui est du modèle institutionnel calqué sur celui de la Bundesbank allemande et garantissant l'indépendance de la Banque Centrale Européenne (BCE) vis-à-vis des institutions politiques, c'est bien la RFA qui a eu gain de cause. La même chose est vraie pour les objectifs assignés par le traité à la BCE, notamment la priorité sans ambiguïté accordée à la lutte contre l'inflation, fût-ce au détriment de la croissance, et pour l'inscription d'une clause de « *no bail out* » dans le traité pour éviter que des pays 'vertueux' payent le prix d'une politique budgétaire irresponsable menée dans tel ou tel pays membre de la zone euro.

**« Union politique » :
deux approches**

La France et l'Allemagne sont aussi les principaux responsables du caractère inégal de la poursuite de la construction européenne au début des années 1990. Le gouvernement Kohl-Genscher a plaidé en vain pour une « Union politique » en complément nécessaire de l'UEM. Ce cryptogramme d'« Union politique » renvoyait, au sens allemand, aussi bien à un caractère nettement plus coordonné, voire intégré, de la politique étrangère des pays membres, qu'à une fédéralisation du système politique européen, notamment une promotion du rôle du Parlement européen. Le président Mitterrand ne voulait ni de l'un ni de l'autre. La France fut à l'origine de l'idée de séparer très clairement la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) des politiques communautaires, en inventant la structure en trois piliers de l'Union européenne. Et même si elle a dû faire des concessions sur le rôle du Parlement européen avec l'introduction de la procédure de codécision entre celui-ci et le Conseil en matière de législation, les avancées vers une Union politique restaient donc bien en deçà des attentes allemandes (cf. Mazzucelli, 1997).

**Amsterdam et Nice :
la question de la représentativité**

Dans les étapes ultérieures des réformes des traités, les questions institutionnelles se trouvaient toujours au cœur du débat. Celui-ci fut d'autant plus difficile que les enjeux de pouvoirs qui sous-tendent toute réforme institutionnelle n'étaient plus, comme dans le passé, liés à un projet d'intégration d'ampleur comme le furent le marché unique ou l'Union monétaire. Au cours des négociations en vue des traités d'Amsterdam et de Nice, la France et l'Allemagne n'ont pas réussi à jouer un rôle

de force de proposition et de facilitateur de compromis. A part leur engagement commun pour l'inscription de formes de coopérations renforcées au sein de groupes restreints de pays membres dans les deux traités, leurs priorités divergentes ont contribué au caractère très limité des deux réformes.

La France insistait en vain, à Amsterdam, sur une réforme institutionnelle qui resserrerait la Commission, élargirait le nombre de politiques soumises au vote à la majorité qualifiée au Conseil et augmenterait le poids des grands pays au sein de celui-ci. Tout en partageant au fond ces objectifs, la RFA s'est rangée du côté des petits et moyens Etats membres qui ne voulaient pas céder du terrain en ce qui concerne leur représentation au sein des institutions communautaires, notamment au Conseil. La réforme institutionnelle et l'approfondissement de l'Union étaient à l'époque éclipsés par la priorité donnée par la RFA à l'élargissement de l'Union vers l'Est.

Le débat institutionnel, et avec lui le clivage entre petits et grands pays de l'Union, est réapparu plusieurs fois par la suite, notamment à l'occasion des négociations du Traité de Nice, mais aussi lors des débats sur le Traité constitutionnel et le Traité de Lisbonne. Contrairement aux négociations d'Amsterdam, la RFA s'est associée par la suite à la France et au Royaume-Uni pour défendre les intérêts institutionnels et le pouvoir des grands pays dans une Union qui était sur le point de faire entrer neuf petits pays et un seul d'une taille plus importante (la Pologne).

Mais cette question de la représentation du poids démographique au sein des instances communautaires ne pouvait pas ne pas soulever la question de la parité franco-allemande au Conseil, étant donné que la RFA comptait à l'époque 20 millions d'habitants de plus que la France. L'obstination du président Jacques Chirac à défendre cet acquis historique de la parité franco-allemande au Conseil et la position ferme du chancelier Schröder sur cette question ont provoqué des conflits bilatéraux d'une profondeur qu'on n'a plus vue depuis les années soixante et la politique de la chaise vide du Général de Gaulle en 1965/66. Pour la première fois depuis le début de ce cycle de réformes, la France et la RFA étaient incapables de soumettre la moindre proposition commune, et leur discorde bilatérale constituait une des pierres d'achoppement centrales sur le chemin de la recherche d'un compromis à Nice. Néanmoins, la France n'a pas pu empêcher un décrochage institutionnel par rapport à la RFA dont le poids démographique fut pris en compte dans la formule complexe pour réunir une majorité qualifiée au Conseil (voir Schild, 2001).

Les deux gouvernements ont cherché à trouver des moyens pour sortir par le haut de cette situation en institutionnalisant en 2001 un rythme accéléré de consultations informelles bilatérales au plus haut niveau – Président de la République, le Chancelier et les ministres des Affaires étrangères – : le processus dit de Blaesheim.

Elaboration conjointe du projet de Traité constitutionnel

A partir du mois d'octobre 2002, après les élections en France et en Allemagne, le bilatéralisme franco-allemand en matière européenne a pu être rénové d'une ma-

nière spectaculaire à l'occasion de la célébration du 40^e anniversaire du Traité de l'Élysée (22 janvier 2003) et au cours des travaux de la Convention européenne chargée d'élaborer un Traité constitutionnel. La France et l'Allemagne ont en effet retrouvé leur rôle de force de proposition et de compromis au cours de ce travail de refonte des traités fondateurs. C'est surtout sur le volet institutionnel que leurs contributions soumises au débat de la Convention ont eu le plus grand impact (voir Schild, 2004). Leur contribution commune sur l'architecture institutionnelle de l'Union, publiée en janvier 2003, contenait deux éléments clés, une structure bicéphale au sommet de l'Union – le président de la Commission et un personnage nouveau, le président à temps plein du Conseil européen – et l'architecture institutionnelle pour l'action extérieure de l'Union avec un ministre européen des Affaires étrangères. Le choix franco-allemand d'une structure bicéphale au sommet a pu être qualifié de « *compromis hégémonique* » (Magneticte/Nicolaïdis, 2003) et a de nouveau actualisé et approfondi le clivage entre grands et petits pays au sein de l'Union.

Une attitude de fermeté a pu être observée de la part de Paris et de Berlin à propos du dossier qui a fait échouer la première tentative d'arriver à un compromis parmi les vingt-cinq États membres en 2003, à savoir le système de votation au sein du Conseil. Les deux pays refusaient clairement la tentative des gouvernements espagnol et polonais de garder le système complexe du Traité de Nice et mettaient tout leur poids derrière le système d'une double majorité des États membres et de la population qu'ils représentent pour réunir une majorité qualifiée. Sur cette question, Paris et Berlin ont finalement eu gain de cause.

Après l'échec définitif du texte constitutionnel suite à l'issue des référendums en France et aux Pays-Bas en mai et juin 2005, la France et la RFA ont cherché des voies pour préserver l'essentiel de cette réforme, surtout après la clarification politique de l'élection présidentielle française en 2007. Ils ont adopté une posture 'défensive', afin d'éviter que d'autres gouvernements ne procèdent à un vaste 'détricotage' du texte constitutionnel, tout en cherchant des modifications qui permettraient un accord à 27 (voir Stark, 2007).

Equilibre subtil entre éléments supranationaux et intergouvernementaux

Durant ce processus de réforme des institutions et des politiques de l'Union, les positions françaises et allemandes se sont rapprochées. Du côté allemand, le zèle fédéraliste est devenu certainement plus tempéré que par le passé. Les responsables allemands ne se sont pas battus pour une Commission au centre du dispositif européen, ils ont facilement accepté le caractère intergouvernemental de la PESC et la montée en puissance du Conseil européen. Et l'Allemagne a de plus en plus mis l'accent, depuis le début des années 1990, sur le respect du principe de subsidiarité et sur une délimitation très claire des compétences entre le niveau national et européen. Différents gouvernements allemands n'ont pas hésité depuis les négociations sur le

Traité d'Amsterdam à défendre des morceaux de souveraineté nationale, surtout en matière d'immigration légale. La France, de son côté, a fait montre d'un nouveau pragmatisme en matière institutionnelle qui sert ses intérêts de fond. Depuis la rupture du président Mitterrand avec le dogme gaullien du vote à l'unanimité sur des dossiers importants, Paris a souscrit au passage au vote à la majorité qualifiée au Conseil dans un nombre croissant de domaines, de la politique industrielle et sociale jusqu'à la coopération en matière de politique intérieure et de justice. Développer des politiques européennes efficaces et faire prévaloir ses propres intérêts peut se révéler plus facile dans certains domaines au niveau européen si la règle décisionnelle est celle de la majorité qualifiée, selon l'analyse faite à Paris.

L'équilibre subtil entre des éléments intergouvernementaux et supranationaux dans le dispositif institutionnel de l'Union est non seulement le fruit historique d'une synthèse – ou parfois d'une simple juxtaposition – des idées constitutionnelles allemandes et françaises pour l'Europe (voir Scholl, 2006 ; Bitsch, 2001), il est aussi de plus en plus accepté des deux côtés du Rhin comme étant le reflet de la double nature de l'Union européenne en tant qu'Union des Etats et Union des citoyens.

Les défis extérieurs : élargissement et gestion de crises

L'agenda politique européen de ces vingt dernières années était dominé pendant de longues périodes par les dossiers des différentes réformes des traités qui ont capté l'attention des décideurs politiques. Mais les défis externes ne manquaient pas non plus, c'est le moins qu'on puisse dire dans ce monde en pleine mutation de l'après guerre froide.

La guerre dans l'ex-Yougoslavie

Le premier grand test, « *l'heure de l'Europe* » selon la formule maladroite du ministre luxembourgeois de l'époque, Jacques Poos, fut celui de la guerre en ex-Yougoslavie. L'échec de la politique européenne vis-à-vis de ce foyer de crise était presque total, surtout pendant les premières années jusqu'aux accords de Dayton en 1995, et les divergences profondes entre la France et la RFA y étaient pour beaucoup (voir Stark et al., 1995 ; Maull/Stahl, 2002).

Tandis que le président Mitterrand voyait dans ce conflit une « *guerre de tribus* » face à laquelle l'Union européenne devrait assumer le rôle d'un médiateur neutre, le gouvernement Kohl-Genscher, de son côté, mettait l'accent sur la guerre d'agression menée par la Serbie contre les Républiques sécessionnistes. Bonn œuvrait en faveur d'une internationalisation du conflit par une reconnaissance internationale de la Slovénie et de la Croatie pour endiguer les hostilités –sans pour autant pouvoir ou vouloir intervenir elle-même militairement. Au cours de la guerre en Bosnie, les deux gouvernements ont cherché, non sans mal, à rapprocher leurs positions à travers des déclarations communes et des initiatives des ministres des Affaires étrangères de l'époque, Klaus Kinkel et Alain Juppé. Malgré des différences importantes, réapparues pendant le conflit au Kosovo en 1998/99, les deux gouvernements s'ef-

forçaient de limiter l'effet de leurs divergences bilatérales pour qu'elles ne rejailissent pas sur d'autres domaines de leurs relations bilatérales au sein de l'Union européenne. Ce réflexe de 'limiter la casse' souligne la permanence du caractère privilégié de cette relation bilatérale et la perception de sa valeur propre des deux côtés.

Intégration des PECO

Le défi majeur en termes de politique extérieure de l'Union européenne durant toute cette période était sûrement celui de la stabilisation, de la transformation et finalement de l'intégration des pays postcommunistes de l'Europe centrale et orientale dans le cadre des structures européennes. Or, par rapport à cette question fondamentale du réaménagement de l'ordre européen, les approches de la France et de la RFA furent fort différentes au début pour se rapprocher par la suite (voir Deubner, 1999).

Dès ses vœux pour le nouvel an de 1990, le président Mitterrand avait lancé l'idée d'une confédération européenne. Celle-ci devrait permettre un rapprochement lent des pays de l'Europe centrale et orientale (PECO) à la Communauté européenne. L'approfondissement de l'Union avait clairement sa priorité avant tout processus d'élargissement. Cette position fut partagée par le gouvernement de Helmut Kohl jusqu'à la signature du Traité de Maastricht. Par la suite, Bonn se fit de plus en plus l'avocat fervent d'un élargissement rapide de l'Union européenne, objectif stratégique de première importance de sa politique étrangère. La RFA voulait mettre fin à sa situation à la périphérie de l'Union européenne, directement confrontée aux risques d'instabilité politiques, économiques et sociaux dans son voisinage immédiat, et à tous les problèmes qui peuvent en découler en termes de sécurité et de migration. La RFA n'avait nullement l'intention de 'monopoliser' les relations vers les pays postcommunistes de l'Est afin d'établir une zone d'influence exclusive. Tout au contraire, elle avait le plus grand intérêt à insérer sa politique envers l'Est dans le cadre multilatéral de la Communauté et à s'appuyer sur les instruments multiples de celle-ci pour favoriser une transition réussie des PECO vers la démocratie, l'Etat de droit et l'économie de marché.

Après l'échec définitif des projets français d'une confédération en 1993, faute d'intérêt des pays de l'Europe centrale et orientale, la France a dû s'ouvrir à la perspective d'un élargissement de l'Union. Un changement de l'attitude française s'est manifesté après l'arrivée au pouvoir du président Jacques Chirac. Celui-ci s'est livré à une course de vitesse avec le gouvernement allemand en termes de promesses (non tenues) faites aux pays candidats quant à leur date d'entrée. Néanmoins, la France se rangeait, jusqu'au moment du grand élargissement en mai 2004, dans le camp des sceptiques. A part les craintes que la RFA soit le grand profiteuse politique et économique de cet élargissement vers l'Est, cette attitude frileuse s'explique également par les possibles conséquences de cet élargissement de type '*big bang*' sur la cohésion interne de l'Union, aussi bien en termes économiques que politiques et culturels. En RFA aussi, les interrogations gagnaient en importance au fur et à mesure que la date fatidique s'approchait. Les coûts budgétaires de ce bouleversement, mais surtout la

perspective d'une libre circulation des salariés prenaient de plus en plus de place dans les discours politiques, notamment après l'arrivée au pouvoir de la coalition rouge-verte sous le Chancelier Schröder en 1998. Toutefois, le gouvernement fédéral œuvra en faveur d'une conclusion des négociations d'adhésion tout en espérant que la réforme institutionnelle de l'Union pour garantir son fonctionnement futur se ferait après l'entrée des dix candidats en 2004 – un pari risqué.

Adhésion de la Turquie ?

Aujourd'hui, les perspectives d'un élargissement futur de l'Union ne sont plus un point de friction entre la France et la RFA (Lefebvre/von Oppeln, 2010). Sur la question de l'adhésion de la Turquie, nous pouvons constater des situations comparables des deux côtés : une opinion publique très largement hostile à l'entrée de la Turquie ; les partis de la droite modérée, la CDU/CSU, l'UMP et les centristes français, clairement opposés, tandis que le SPD et le PS sont majoritairement en faveur de cet élargissement tout en gardant un profil bas sur cette question qui les divise à l'intérieur et qui peut irriter leurs électeurs. Les clivages s'expriment donc à l'intérieur des deux pays et non pas entre leurs gouvernements respectifs. Le gouvernement allemand adopte une position prudente et dilatoire pour faciliter le management des conflits à l'intérieur de la coalition dont le partenaire libéral, le FDP, est plus ouvert à l'élargissement que la CDU/CSU (comme l'était déjà le SPD au moment de la grande coalition de 2005 à 2009). Le président Sarkozy a certes adopté une position plus tranchée contre l'entrée de la Turquie, mais sans pour autant bloquer la poursuite des négociations qui pourraient déboucher sur un partenariat privilégié entre la Turquie et l'Union.

Crise irakienne de 2003

Un autre défi de taille au plan des relations extérieures de l'Union fut certainement la crise irakienne en 2003. La France et l'Allemagne se sont saisies de l'occasion du 40^e anniversaire du Traité de l'Elysée – la crise avait éclaté dans le contexte de sa commémoration – pour 'revigorer' leur coopération bilatérale et pour monter une opposition diplomatique frontale contre les projets de l'administration Bush de lancer une offensive militaire et de renverser le régime de Saddam Hussein. Cet épisode a montré les limites de l'influence commune sur le partenaire américain, mais surtout les limites d'un leadership franco-allemand au sein de l'Union européenne en matière de politique étrangère dans des cas de figure où les relations des pays membres avec les Etats-Unis entrent en jeu (voir Müller-Brandeck-Bocquet, 2003). La RFA et surtout la France ont dû se rendre à l'évidence que l'Union élargie est plus atlantiste que l'Union des 12 ou des 15. Cette crise a provoqué un clivage d'une ampleur extraordinaire au sein de l'Union, et les présumés 'leaders' de l'Union que sont la France et la RFA ont dû faire l'expérience amère qu'ils n'avaient pas assez de *'followers'*. La légitimité de leur prétention de leadership européen fut sérieusement remise en question, surtout par les nouveaux pays membres qui ne partagent pas l'idée de la légitimité historique d'un leadership franco-allemand (voir à ce propos Schild, 2010).

Printemps arabe

Le dernier défi extérieur en date est certainement celui de la rébellion arabe. Celle-ci rend nécessaire une phase de clarification et d'adaptation de la diplomatie allemande, française et européenne aussi bien sur le plan conceptuel que sur le plan opérationnel. Malgré les prises de position communes franco-germano-britanniques au cours de la crise égyptienne, nous avons pu constater des divergences profondes entre les diplomaties de la France et de la RFA. Ceci est surtout vrai pour la décision du Conseil de sécurité des Nations Unies quant à l'emploi de la force armée pour protéger la population libyenne contre son « guide de la révolution » Mouammar Kadhafi. Rarement la RFA fut plus isolée, à la suite de son abstention au Conseil de sécurité, sur le plan international et européen étant donné que ses partenaires européens ainsi que les Etats-Unis votaient en faveur de la résolution 1973, une vraie rupture avec les réflexes multilatéralistes de la politique étrangère allemande du passé. La France, de son côté, a cherché à exercer un leadership politico-militaire sur ce dossier en se tournant vers le Royaume-Uni dont la culture stratégique est sûrement plus proche de la sienne que celle de la RFA. Un rôle de leadership franco-allemand par rapport à la réaction diplomatique aux bouleversements du monde arabe ne paraît donc guère probable, d'autant plus que la France voit dans son rôle actif dans cette région et un moyen pour balancer le rôle prépondérant de la RFA dans le domaine économique et monétaire au cours de la gestion de la crise de l'euro.

Les défis d'avenir de l'Union

Quel peut être le rôle des deux voisins par rapport aux défis auxquels l'Union se voit confrontée aujourd'hui ? Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut citer trois défis majeurs :

- le développement d'une approche européenne plus coordonnée, voire commune sur les dossiers de la politique énergétique (y compris la sécurité de l'approvisionnement) et de la lutte contre le changement climatique ;
- l'évolution de l'Union vers un acteur international à la hauteur des enjeux mondiaux et capable d'apporter sa contribution au maintien et au développement d'éléments vigoureux d'un ordre international ;
- maîtriser la crise de l'euro et garantir la survie durable de la zone euro.

Politique climatique et énergétique

Au cours des dernières années, les deux pays se sont montrés résolus et capables de faire avancer l'agenda européen en matière de lutte contre le réchauffement climatique (à propos de la capacité des deux pays à faire face aux défis d'avenir dans plusieurs domaines, voir Demesmay/Marchetti, 2010). Le rôle proactif qu'ils ont joué tous les deux au cours de leurs dernières présidences de l'Union européenne en 2007 (RFA) et 2008 (France) en témoigne. Bien sûr, le zèle sur ce dossier semble quelque peu freiné depuis 2008 sous l'impact de la crise financière et économique et sous l'effet de l'échec des négociations sur un processus post-Kyoto à Copen-

hague en décembre 2009. Et les deux pays mettent plus l'accent aujourd'hui sur la préservation de leur tissu industriel qui pourrait s'effriter dans le cas d'un renchérissement unilatéral des coûts de l'énergie au sein de l'Union européenne, mais non pas du côté de ses concurrents économiques. Il n'empêche, leur volonté commune et le soutien des sociétés et des forces politiques portent à croire qu'ils continueront à jouer un rôle proactif sur ce dossier.

Les choses sont différentes quant à une politique énergétique plus coordonnée, voire intégrée. Le France et la RFA ont limité, en 2009, la portée des plans de la Commission pour libéraliser le marché intérieur de l'énergie. Ils ont bloqué une séparation claire entre la production et la distribution d'électricité afin de préserver les intérêts de leur grands producteurs et distributeurs d'énergie sur leurs marchés oligopolistique (RFA) et monopolistique (France) – au détriment du consommateur et au détriment d'un vrai marché commun de l'énergie. Leurs politiques énergétiques extérieures privilégient la voie bilatérale, notamment dans leurs relations énergétiques avec la Russie, le projet le plus important étant le gazoduc Nord Stream dans la mer Baltique auquel coopèrent E.ON et BASF/Wintershall du côté allemand, et GDF Suez du côté français (depuis 2010). Cette approche ne facilite guère une politique extérieure cohérente de l'Union dans le domaine de ses relations énergétiques avec des pays fournisseurs.

Défense

La capacité et la volonté des deux pays à promouvoir un rôle actif et un profil plus visible de l'Union sur la scène internationale ne vont donc pas de soi. Elles sont également limitées par les différences persistantes des cultures politiques et stratégiques en matière de politique étrangère. Ni les élites politiques ni la population allemandes ne sont prêtes à accepter le même fardeau financier pour l'outil militaire, ni les mêmes risques quant à l'emploi de la force armée, que les élites et la population françaises. Les difficultés à préserver un consensus politique au sein du Bundestag sur la poursuite de l'engagement militaire allemand dans le cadre de l'ISAF en Afghanistan en témoignent. En témoigne également l'exemple cité plus haut de la non-participation de la RFA dans la campagne militaire pour protéger la population civile libyenne. Pour développer les capacités militaires et d'intervention sur des théâtres extérieurs, la France se tourne aujourd'hui plutôt vers le Royaume-Uni avec lequel elle vient de conclure un traité bilatéral important en 2010. Celui-ci donne un signal fort aux Allemands et reflète un certain scepticisme français quant aux chances de développer la dimension militaire et de défense au niveau multilatéral dans le cadre de l'Union européenne (voir Kempin/Mawdsley/Steinicke, 2010).

Soutenabilité de la zone euro

Le défi européen crucial à l'heure actuelle, et qui risque de dominer l'agenda européen pour un certain temps, est certainement celui de la gestion de la crise de la dette souveraine et de la réforme de la gouvernance économique de la zone euro. Si jamais le projet politique de l'Union monétaire échouait dans les années qui viennent, cet

échec serait lourd de conséquences pour l'ensemble de la construction européenne. Un éclatement de la zone euro mettrait en danger le marché unique, saperait la volonté des pays membres à respecter des règles et des disciplines européennes inscrites dans d'autres politiques publiques intégrées, et mettrait les relations bilatérales franco-allemandes à rude épreuve.

En analysant les réactions franco-allemandes face à ce défi majeur, nous pouvons constater un parallèle par rapport à leur réaction face au choc de la crise financière internationale en 2008. Dans les deux cas, l'urgence d'une action européenne fut perçue plus clairement – et beaucoup plus tôt – à Paris. Dans le premier cas, il s'agissait de la coordination européenne des mesures de sauvetage du secteur bancaire et d'une politique vigoureuse de relance économique (voir Schild, 2008 ; Kaufmann/Uterwedde, 2010). Dans le second cas, les tergiversations allemandes avant les élections régionales de la Rhénanie du Nord-Westphalie en mai 2010, qui ont retardé les décisions européennes sur un plan de sauvetage pour la Grèce, ont produit des irritations profondes à Paris et ailleurs en Europe.

Néanmoins, après les réactions divergentes au début de ces deux crises, les zones de convergence franco-allemandes et la coordination bilatérale sont devenues plus visibles par la suite. Il y a surtout un consensus sur l'essentiel : l'Union doit mettre en œuvre tous les moyens disponibles pour éviter un éclatement de la zone euro. Malgré une opinion publique et des élites très sceptiques, le gouvernement allemand a accepté un changement implicite des traités européens en donnant son accord à des plans de sauvetage pour la Grèce et pour l'ensemble de la zone euro qui frôlent la violation de la fameuse clause de « *no bail out* » de l'article 125 du Traité sur le fonctionnement de l'UE. Et il a mis tout le poids politique de la RFA derrière sa proposition de changer de nouveau les traités afin de permettre la pérennisation d'un mécanisme de sauvetage au-delà de 2013 pour des pays de la zone euro dont l'accès aux marchés financiers serait bloqué faute de confiance des investisseurs privés.

Gouvernance économique

Bien sûr, les différences d'approche de la France et de l'Allemagne, héritées du passé et qui reflètent les expériences et des cultures économiques différentes (voir Pisani-Ferry, 2006) n'ont pas disparu. Elles resurgissent régulièrement quand il s'agit de (re-)définir les éléments d'une gouvernance économique de la zone euro pour mettre celle-ci à l'abri de séismes du type observé en 2010. La RFA poursuit toujours une approche qui met l'accent sur une redéfinition des règles du Pacte de stabilité et de croissance, ainsi que sur des règles nouvelles pour évaluer et garantir le niveau de compétitivité des pays membres de la zone euro. Et l'influence de l'école de pensée ordo-libérale est visible quand le gouvernement allemand veut se servir de la force disciplinatrice des marchés financiers pour mettre sous pression des Etats membres poursuivant des politiques budgétaires et fiscales irresponsables, mais aussi quand elle met l'accent sur la responsabilité des investisseurs privés. Ceux-ci doivent être confrontés au risque de perdre une partie de leurs investissements en cas

de défaut souverain. La France, quant à elle, défend toujours la primauté du politique face aux forces des marchés et veut garantir que les décideurs politiques, et non pas la Commission et la BCE, aient le dernier mot dans la gestion des crises et dans l'interprétation des règles pour coordonner les politiques budgétaires.

Néanmoins, nous pouvons constater un certain rapprochement. Du côté français, la nécessité de muscler le Pacte de stabilité et son bras préventif est reconnue, et Paris accepte désormais une modification du mode de décision politique au cours de la procédure de déficit excessif pour faciliter des sanctions à l'encontre des 'pêcheurs' – sans pour autant souscrire à l'idée d'une sanction quasi-automatique. Du côté allemand, l'idée d'une coordination des politiques budgétaires et fiscales, mais aussi des politiques sociales au sein de la zone euro semble faire son chemin (Schäuble, 2011).

Tout au long de ce débat sur les réformes des règles qui régissent la zone euro, les deux pays ont su mettre tout leur poids économique dans la balance pour influencer sur les choix européens. La manière quelque peu cavalière dont ils ont confronté les partenaires aux résultats de leurs consultations bilatérales à Deauville en octobre 2010 pour les leur imposer ensuite a certainement laissé des traces. Mais les deux pays représentent environ 48 % du PIB de la zone euro (27 % pour la RFA et 21 % pour la France), et leur souscription au capital de la BCE représente également 48 % du total des pays de la zone euro. Ce sont donc les deux qui se portent garants, en cas de crise, pour la moitié des crédits mis à la disposition de pays sans accès aux marchés financiers privés. Leur « *power of the purse* » leur donne donc un poids particulier dans le processus de redéfinition du dispositif de la gouvernance de la zone euro.

Les opérations de sauvetage pour la zone euro en 2010 et les débats sur la réforme de la gouvernance économique européenne étaient marqués par une certaine asymétrie au sein du « couple » franco-allemand. Les hésitations de la Chancelière allemande au début de la gestion de la crise grecque ont fixé le rythme de la réaction européenne. Plus tard, le gouvernement allemand fut non seulement plus actif que la France en tant que force de proposition, mais il a également su imposer certains éléments de son approche à un partenaire français réticent : l'implication du FMI dans les plans de sauvetage, le caractère strictement intergouvernemental du fonds de stabilisation financière, le refus de tout projet d'émettre des *Eurobonds*, l'idée de faire partager le risque d'un défaut souverain par les investisseurs privés, et finalement le nouveau changement des traités européens. En plus, l'Allemagne a pris en 2010 la décision – non concertée – d'un programme d'austérité budgétaire. Cette approche allemande a immédiatement augmenté la pression sur ses partenaires, dont la France, de suivre son exemple pour éviter que les primes de risque exigées par les marchés pour leurs obligations d'Etat n'augmentent sensiblement.

La politique allemande au cours de la tempête que la zone euro est en train de traverser a fait naître un certain malaise à Paris (voir par exemple Védrine, 2010 ; Gougeon, 2010). La cause profonde de ce malaise réside dans la perception française d'un risque de découplage économique entre les deux pays qui coïncide avec une diplomatie européenne d'une RFA qui défend ses intérêts sans complexes.

Le défi bilatéral : un décrochage franco-allemand ?

Certes, le prix économique et budgétaire que la RFA a dû payer pour l'intégration économique, sociale et politique de l'ex-RDA fut largement sous-estimé en France (tout comme en RFA), et les ressources de puissance à la disposition de l'Allemagne clairement surestimées. Le fardeau énorme des transferts financiers vers les nouveaux Länder a sapé pendant une décennie la compétitivité allemande, et la part de marché de l'Allemagne sur le marché mondial a baissé pendant quelques années. Depuis 2000, la donne a changé. *« A partir du début des années 2000, une divergence de compétitivité sans précédent historique apparaît au détriment de la France et depuis, l'écart de compétitivité s'accroît »*, tel est le constat alarmant d'une étude récente commandée par le ministère de l'Economie français (COE-Rexecode, 2011). Les écarts entre la France et la RFA en termes de compétitivité se creusent.

Source : Eurostat. NB : Je remercie Thomas Oberkirch pour la recherche de ces données et leur mise en graphique.

Si on indexe l'évolution des coûts unitaires du travail sur l'année 2000 (2000 = 100), on constate clairement ce décrochage entre la RFA et les partenaires européens, dont la France, sur cet indicateur clé de la compétitivité internationale. En ce qui concerne la balance des comptes courants, la même tendance est facilement perceptible.

Le décrochage structurel, un risque pour la stabilité de l'Union

En ce qui concerne les taux de croissance, par contre, un écart franco-allemand est un phénomène très récent. Mais il pourrait persister au cas où la demande des pays émergents pour des biens d'équipement allemands resterait soutenue et doperait les exportations et la croissance allemandes dans les années qui viennent. Le décrochage franco-allemand a en effet pour principale raison « *les disparités structurelles des deux économies* » (Lasserre, 2007).

A considérer ce décalage entre les deux pays en matière de taux de croissance, de niveau de chômage, de coûts unitaires du travail, de la balance des paiements et de leurs situations budgétaires, on peut se demander si nous ne vivons pas une sorte de retour vers une situation semblable à celle des années 1980. Dans la perception française de l'époque, c'était la politique monétaire allemande, donc la Bundesbank, qui faisait le bon et le mauvais temps au sein du système monétaire européen (SME). L'Allemagne exerçait donc une forte pression d'adaptation sur les politiques monétaires et fiscales des pays partenaires à travers les mécanismes du SME. Vingt ans plus tard, c'est de nouveau le modèle de stabilité allemand qui donne le « la » au sein de la zone euro (voir dans cet ouvrage l'analyse de H.-H. Kotz). Les politiques budgétaires et fiscales des 16 partenaires qui partagent avec elle l'euro en

2011 sont jugées par les marchés financiers à l'aune de l'écart de leurs déficits, de leurs dettes, de leur compétitivité et de leur croissance par rapport aux performances allemandes. Ces écarts déterminent le niveau de leurs primes de risque sur les marchés des obligations souveraines, qui se compare toujours au niveau allemand. Une telle évolution et de telles perceptions comportent évidemment de lourds risques aussi bien pour la politique européenne de la RFA que pour la solidité de la relation privilégiée franco-allemande et pour la cohésion de la zone euro.

Après avoir abandonné sa souveraineté en matière monétaire, la France se voit confrontée aujourd'hui à la réalité d'une marge de manœuvre extrêmement limitée pour sa politique budgétaire et fiscale, donc du deuxième pilier de toute politique macroéconomique. D'où la priorité et l'accent qu'elle met sur une coordination renforcée des politiques économiques, surtout fiscales, des pays de la zone euro. Il est politiquement aussi difficile pour la RFA en 2011 de se soustraire à cette demande française qu'il l'était en 1988 de refuser tout progrès vers l'UEM.

Du gouvernement économique au pacte européen de compétitivité

La Chancelière Merkel a réagi face à cette situation, d'abord en adoptant le terme de « *gouvernement économique* » – sans pour autant souscrire à toutes les idées que ce concept (assez flou) peut contenir –, puis en lançant l'idée, soutenue par la France, d'un pacte européen pour la compétitivité. Celui-ci aurait pour objectif de coordonner des politiques au-delà des seules politiques budgétaires, notamment en matière de taxation, de politique sociale, mais aussi salariale. Il convient à l'idée française d'une gouvernance de la zone euro au niveau de ses 17 pays membres et pourrait déboucher sur une coopération renforcée d'un type strictement intergouvernemental, c'est-à-dire en écartant la Commission européenne. Toute la question est de savoir si les partenaires suivront cette voie indiquée par la France et la RFA et si les formes de coordination prévues sont vraiment à même de resserrer les écarts de compétitivité qui se sont fait jour depuis le lancement de l'euro. Dans ces domaines qui touchent à ses ressources financières et sa compétitivité – mais non pas dans d'autres ! –, la RFA est effectivement devenue la « *Zentralmacht* » (puissance centrale), donc incontournable pour toute recherche de compromis européens.

UN CERTAIN NOMBRE D'INQUIÉTUDES EXPRIMÉES AU MOMENT DE L'UNIFICATION allemande et que nous avons évoquées plus haut se sont révélées sans fondement. L'ampleur du défi de l'absorption économique de l'ex-RDA a certainement été sous-estimée. Le gain suite à l'unification, en termes de ressources de pouvoirs de cette Allemagne unifiée, est resté très relatif. La population allemande représente aujourd'hui à peine plus de 1 % de la population mondiale (1,21 % en 2009 par rapport à 1,50 % en 1990) et a tendance à baisser fortement.

La RFA n'a nullement abandonné son ancrage solide au sein de l'Union européenne au profit d'une politique nationale en quête d'une zone d'influence en « *Mit-*

teleuropa ». S'il y a bien eu des exemples de décisions solitaires en matière de politique étrangère et européenne, ils sont restés l'exception à la règle, ainsi la reconnaissance précoce de la Slovénie et de la Croatie en 1991, le refus unilatéral de tout engagement militaire en Irak en 2002/03 ou encore l'interdiction unilatérale des ventes d'actions à découvert en 2010. La diplomatie allemande est donc restée fermement ancrée dans des cadres multilatéraux. Quand des défis nouveaux se présentent au niveau international – la lutte contre le terrorisme dans l'après « 9 septembre », la stabilisation d'Etats fragiles à travers le monde, la lutte contre la prolifération nucléaire ou encore contre le réchauffement climatique – la RFA a toujours gardé ses réflexes de coordination au niveau européen. Et la relation privilégiée avec la France reste toujours la référence centrale de sa politique européenne.

Ce qui a changé, par contre, c'est la manière dont la RFA défend ses intérêts au sein de l'Union européenne, mais aussi vis-à-vis de la France. La politique extérieure allemande a toujours cherché sa voie entre les pôles d'une politique de « *Selbstbeschränkung* » (autolimitation) et de « *Selbstbehauptung* » (affirmation de soi), la première étant la base de la seconde (Haftendorn, 2001). Le curseur entre ces deux pôles s'est déplacé quelque peu vers le second. La puissance « *apprivoisée* » a adopté plus souvent des types de comportement d'une puissance « *normalisée* » (voir l'excellente analyse sur le changement du rôle de l'Allemagne au sein de l'Union européenne de Bulmer/Paterson, 2010).

Ceci est surtout vrai dans les domaines où la RFA peut s'appuyer sur son poids économique et ses ressources financières à l'intérieur de l'Union, dans la politique budgétaire européenne, dans le domaine monétaire et la gestion de la crise de l'euro. Ce comportement rend la gestion des relations bilatérales avec la RFA plus complexe et plus difficile pour la France. Mais les tentatives de créer un contrepoids contre l'influence de la RFA au sein de l'Union, tel le projet de Nicolas Sarkozy de créer une Union de la Méditerranée qui exclut la RFA, n'ont mené nulle part. Les deux pays restent l'un pour l'autre le partenaire incontournable dont ils ont besoin dans la poursuite de leurs intérêts les plus importants au niveau européen.

Une crainte évoquée plus haut est celle d'une dilution du poids réuni de la France et de la RFA au sein de l'Union européenne élargie. Cette thèse doit, elle aussi, être nuancée. Certes, les prétentions franco-allemandes en matière de leadership européen se sont parfois heurtées à une fin de non-recevoir, surtout dans l'épisode de la guerre irakienne en 2003. Et leur poids dans les décisions législatives quotidiennes à Bruxelles n'est plus le même que par le passé, suite à l'élargissement et à la montée en puissance du Parlement européen. Il n'empêche, quand il s'agit de prendre des décisions de première importance – modification des traités, budget pluriannuel, gestion de crise de l'euro mobilisant d'importantes ressources financières –, les deux partenaires se retrouvent toujours au centre des décisions européennes. La concomitance de la croissance du nombre d'Etats membres et la perte d'influence de la Commission ont pour conséquence de donner un caractère plus informel et plus intergouvernemental aux négociations et à la préparation des décisions européennes. Ces

évolutions créent des opportunités pour les grands pays qui se retrouvent aux nœuds de communication, et donc au centre des décisions européennes.

Quelle serait l'alternative à un rôle particulier de la France et de la RFA qui assument leur responsabilité particulière pour garantir l'acquis des politiques européennes et pour la construction européenne dans son ensemble ? Un leadership allemand en Europe est certainement hors de portée pour la RFA et inacceptable pour ses partenaires, en premier lieu pour la France qui a déjà du mal à se faire à l'idée d'un leadership bilatéral d'un type asymétrique. L'alternative, c'est donc une Europe sans leadership aucun – une perspective plutôt alarmante, vu l'ampleur des défis auxquels l'Union se voit aujourd'hui confrontée.

Indications bibliographiques

BITSCH M.-T. (dir.), *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes. Une postérité pour le plan Schuman*, Bruxelles, 2001

BOZO F., *Mitterrand, la fin de la Guerre froide et l'unification allemande. De Yalta à Maastricht*, Paris, 2005

BULMER S., PATERSON W., « Germany and the European Union : from 'tamed power' to normalized power ? », in *International Affairs*, vol. 86, n° 5, 2010

COE-REXECODE, *Mettre un terme à la divergence de compétitivité entre la France et l'Allemagne*, janvier 2011 (www.coe-rexecode.fr)

DEFRANCE C., PFEIL U. (dir.), *Der Elysée-Vertrag und die deutsch-französischen Beziehungen 1945 – 1963 – 2003*, Munich, 2005

DEMESMAY C., MARCHETTI A. (dir.), *La France et l'Allemagne face aux crises européennes*, Bordeaux, 2010

DEUBNER C., « Frankreich in der Osterweiterung der EU, 1989-1997 », in *Politische Studien*, n° 363, 1999

DYSON K. F., FEATHERSTONE K., *The road to Maastricht. Negotiating economic and monetary union*, Oxford, 2010

HAFTENDORN H., *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung. 1945 – 2000*, Stuttgart, 2001

GOUGEON J.-P., « Non-dit franco-allemand. Le déséquilibre ne cesse de croître entre les deux pays », *Le Monde*, 06-03-2010

KAUDER V., « Europa muss sich konsolidieren », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 09-05-2009

KAUFMANN P., UTERWEDDE H., « La France et l'Allemagne face à la crise de l'euro. A la recherche de la convergence perdue », *Visions franco-allemandes*, n° 17, IFRI, juillet 2010 (www.ifri.org/downloads/vfa17kaufmannuterwedde.pdf)

KEMPIN R., MAWDSLEY J., SETINICKE S., « Abkehr von der GSVP ? Französisch-britischer Bilateralismus in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik », *SWP Aktuell*, n° 81, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, novembre 2010

LASSERRE R., « Surmonter le décrochage franco-allemand », *Regards sur l'économie allemande*, n° 81, mai 2007

LASSERRE R., « Un viatique pour Lisbonne », *Regards sur l'économie allemande*, n° 92, juillet 2009

- MAGNETTE P., KALYPSOS N.**, « Grands et petits Etats dans l'Union européenne. Réinventer l'équilibre », Paris, *Notre Europe, Etudes et Recherches* n° 25, mai 2003
- MARSH D.**, *The euro. The politics of the new global currency*, New Haven, Connecticut, 2009
- MARTENS S. (dir.)**, *L'Allemagne et la France. Une entente unique pour l'Europe*, Paris, 2004
- MAULL H.W., STAHL B.**, « Krisenmanagement im Jugoslawienkonflikt. Deutschland und Frankreich im Vergleich », in **MEIMETH M. et SCHILD J. (dir.)**, *Die Zukunft von Nationalstaaten in der europäischen Integration. Deutsche und französische Perspektiven*, Opladen, 2002
- MAZUCELLI C.**, *France and Germany at Maastricht. Politics and negotiations to create the European Union*, New York, 1997
- MEIMETH M., SCHILD J. (dir.)**, *Die Zukunft des Nationalstaats in der europäischen Integration. Deutsche und französische Perspektiven*, Opladen, 2002
- MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET G.**, « Der deutsch-französische Gleichklang in der Irak-Krise – Ausgangspunkt für weitere außen- und sicherheitspolitische Gemeinsamkeiten? », in *Politische Studien*, n° 392, novembre-décembre 2003
- MÜLLER-GRAFF P.-C.**, « L'arrêt de Karlsruhe sur le Traité de Lisbonne », in *Regards sur l'économie allemande*, n° 92, juillet 2009
- PISANI-FERRY J.**, « Only One Bed for Two Dreams : A Critical Retrospective on the Debate over the Economic Governance of the Euro Area », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, n° 4, 2006
- SCHÄUBLE W.**, « Für eine bessere Verfassung Europas », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27-01-2011.
- SCHILD J.**, « ‚Den Rhein vertiefen und erweitern‘. Deutsch-französische Beziehungen nach dem Nizza-Gipfel », in *Aktuelle Frankreich-Analysen*, n° 17, février 2001
- SCHILD J.**, « La France, l'Allemagne et la Constitution européenne : un bilan mitigé, un leadership contesté », in *Notes du Cerfa*, Paris, mars 2004 (www.ifri.org/files/Cerfa/NoteCerfa_10.pdf)
- SCHILD J.**, « « La force de l'imprévisible : la présidence française de l'UE face à la crise financière. Un point de vue allemand », in *Regards sur l'économie allemande*, n° 89, décembre 2008
- SCHILD J.**, « Mission impossible. The Potential for Franco-German Leadership in the Enlarged EU », in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, n° 5, 2010
- SCHOLL B.**, *Europas symbolische Verfassung. Nationale Verfassungstraditionen und die Konstitutionalisierung der EU*, Wiesbaden, 2006
- SCHWARZ H.-P.**, *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin, 1994
- STARK H.**, « La France et l'Allemagne face à l'Est : le cas yougoslave », in **CIRAC et al. (dir.)**, *Agir pour l'Europe. Les relations franco-allemandes dans l'après-guerre froide*, Paris, 1995
- STARK H.**, « Présidence allemande de l'UE : de la 'racine carrée' à la quadrature du cercle », in *Regards sur l'économie allemande*, n° 82, juillet 2007
- VÉDRINE H.**, « France-Allemagne, le malaise », *Le Monde*, 29-06-2010
- WEBBER D. (dir.)**, *The Franco-German relationship in the European Union*, Londres, 1999
- ZIEBURA G.**, *Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten*, Stuttgart, 1997.

20 ans après l'Unité, l'Allemagne de l'est reste économiquement à la traîne

Karl Brenke

L'année dernière, la République fédérale d'Allemagne fêtait le 20^e anniversaire de l'Unité. Mais il faut se rendre à l'évidence : dans le débat politique allemand, la problématique est-ouest a considérablement perdu en importance. Si certains tendent à y voir un signe d'indifférence, cette évolution traduit en réalité plutôt le fait qu'aujourd'hui, près d'une génération après, s'est installée une certaine normalité. Ce 20^e anniversaire n'en fournit pas moins l'occasion d'un bilan, sachant toutefois que le 3 octobre 1990 n'est que la date de l'achèvement, formalisé au plan politique, du processus d'unification. Bien plus lourds de signification furent les événements qui se sont déroulés dans les mois précédents, en particulier l'ouverture des frontières, ainsi que l'unité monétaire, économique et sociale des deux Etats allemands le 1^{er} juillet. Nous nous concentrerons ici sur le processus économique de l'unification dans l'Allemagne de l'est. En effet, si la majorité des citoyens de la RDA revendiquait la liberté politique, elle revendiquait aussi l'amélioration de sa situation matérielle, mesurée en règle générale à l'aune de la puissance économique et du standard de vie de la « vieille » RFA. Mais d'abord esquissons en quelques traits le désastre économique qui mena à la fin de la RDA ...*

Economie de la RDA : une consommation débridée, au détriment de la substance économique

Politiquement, la République démocratique allemande (RDA) s'est effondrée comme un jeu de cartes. Dès le mois de mai 1989, la fraude à laquelle avaient notoirement donné lieu les élections communales soulève une forte grogne dans l'opinion ; puis les mouvements de protestation gagnent en ampleur. La chute du Mur, ce symbole de 40 ans de partition de l'Allemagne, scellera définitivement la fin de la RDA à l'automne 1989. La multiplication des manifestations avait alors affaibli le gouvernement de la RDA ; et quand des Etats amis comme la Hongrie ont ouvert leurs frontières aux ressortissants de la RDA qui souhaitaient émigrer à l'Ouest, le régime s'est effondré.

* Version revue et actualisée d'un article paru sous le titre « 20 ans après l'Unité : regards sur l'économie dans l'est de l'Allemagne » dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 98-99, octobre-décembre 2010.

**Longue omerta
sur l'ampleur des difficultés économiques**

La banqueroute de la RDA n'était pas seulement politique, le pays ayant accumulé d'immenses problèmes économiques qu'il ne parvenait plus à surmonter par ses propres moyens. Depuis de nombreuses années déjà, la population ressentait les effets de ces difficultés économiques, soit parce que les entreprises tendaient de plus en plus à retarder leurs investissements pourtant indispensables, soit encore du fait de la pénurie de biens de consommation. Bien entendu, il était interdit d'évoquer ces questions dans le débat public. Le cercle restreint du pouvoir refoulait ces problèmes et propageait la vision d'un monde parfait, à laquelle adhérait d'ailleurs une large majorité des membres du parti socialiste unitaire d'Allemagne (SED) au pouvoir. Lorsque, à l'automne 1989, la réalité des faits fut mise au grand jour, grandes furent la désillusion comme la colère contre la politique de la tête du parti.

Cela peut paraître absurde, mais malgré sa situation d'économie de pénurie, la RDA vivait au-dessus de ses moyens. Ainsi par exemple, de 1985 à 1989, non seulement le poste budgétaire dédié dans le cadre du plan quinquennal à l'approvisionnement de la population en produits de consommation avait connu une croissance annuelle (+4,0 %) supérieure à celle du PIB (+3,6 %), mais encore le revenu réel par tête avait augmenté plus vite (+4,5 %) que la production de biens de consommation, ce qui avait généré un excédent de pouvoir d'achat (Schürer et al., 1989). Or celui-ci rendait nécessaire une extension de l'offre de biens de consommation. C'est ainsi que furent imposés aux entreprises et combinats industriels des quotas de production de biens de consommation, que ceux-ci soient en adéquation ou non avec leur gamme de produits ou leurs capacités de production. La conséquence en fut nécessairement une inefficience accrue.

**Une économie
massivement subventionnée**

Par ailleurs, la doctrine voulait que, malgré des salaires et coûts en progression, le socialisme devait se distinguer par une stabilité ou une hausse modérée des prix. Pour maintenir le plus possible à niveau constant le prix de nombreux biens de consommation, on recourut donc aux subventions. Celles-ci « *sont passées de 8 milliards de mark (est) en 1970 à la somme phénoménale de 58 milliards en 1989. Cela entraîna ... des effets de disproportion qui ont fini par perturber l'équilibre du tissu macroéconomique. Le secteur industriel de la sous-traitance a perdu en compétitivité, des branches entières ont été frappées d'obsolescence faute de modernisation, et l'équilibre social lui aussi a subi des perturbations, les travailleurs ne s'identifiant plus au Plan* » (Enquete-Kommission, Wortbeitrag Schürer, 1999). Notons, à titre de comparaison, qu'en 1988, le PIB de la RDA atteignait 346 milliards de mark est. Cette politique eut pour corollaire une dette croissante contractée dans les Etats occidentaux, due essentiellement à l'importation des produits alimentaires indispensables à l'approvisionnement de la population de la RDA.

A ces problèmes s'ajouta le recul croissant de la compétitivité technologique. En tant qu'Etat du bloc Est, la RDA tombait elle aussi sous le coup de l'embargo du bloc occidental qui l'a coupée du développement des technologies informatiques des pays de l'Ouest. En compensation, elle a dû miser sur sa propre politique de développement technologique, mais celle-ci a absorbé des ressources colossales sans retombées réellement positives.

L'unité monétaire allemande : une véritable catastrophe

Après la chute du Mur avait commencé un exode massif des Allemands de l'Est vers la RFA, au point que parfois, comme lors d'une catastrophe naturelle, il avait fallu prévoir leur hébergement dans des écoles et des gymnases. Dans le même temps, en RDA, les revendications politiques des citoyens subissaient un changement. Alors qu'au début, elles avaient pour objet l'introduction de libertés démocratiques, elles se sont progressivement concentrées sur des objectifs matériels. Le slogan « *le peuple, c'est nous* » (*Wir sind das Volk*) s'est transmué en « *nous sommes un peuple* » (*Wir sind ein Volk*) ; et la revendication de l'unité nationale s'accompagnait de manière croissante du désir de plus de prospérité – surtout après l'introduction du deutsche mark (le 1^{er} juillet 1990), synonyme de pouvoir d'achat et d'un standard de vie élevé.

Dans ce contexte, le chancelier Helmut Kohl (CDU) avait préconisé une union monétaire dès le mois de février 1990. Lors des premières élections libres à la *Volkskammer* (le parlement de la RDA) le 18 mars de la même année, les partis de l'Alliance pour l'Allemagne, proches de l'Union CDU/CSU de la RFA, et qui avaient fait campagne avec pour slogan « *la prospérité pour tous* » [du nom de l'ouvrage publié en 1957 par Ludwig Erhard, le 'père' du « miracle économique » de la RFA ; IB], et promettaient des « *paysages fleuris* » [l'expression est de Helmut Kohl ; IB] remportent la majorité. La perspective d'un rapide basculement au deutsche mark a alors endigué la vague d'émigration.

Un taux de change favorable aux consommateurs, mais un choc de réévaluation brutal pour l'économie

Dans le cadre de l'union monétaire entrée en vigueur le 1^{er} juillet, l'épargne des citoyens de la RDA a été échangée au taux de 1 mark est contre 1 DM (dans la limite de 6 000 DM par personne). Etant donné le pouvoir d'achat excédentaire en RDA, le basculement a en réalité été plus favorable : sachant que le total des avoirs et transactions courantes des individus échangés au taux de 1 : 1 s'est élevé à 140 milliards de DM, chacun a touché en moyenne environ 8 500 DM. Foncièrement, l'union monétaire se résume ainsi à un transfert de patrimoine d'Ouest en Est, puisque la substance économique de la RDA ne permettait pas de lever de telles sommes. Quoi qu'il en soit, l'union monétaire a permis aux Allemands de l'Est de consommer et de satisfaire ainsi leurs désirs non assouvis depuis de longues années.

D'un autre côté toutefois, elle s'est traduite par un choc de réévaluation massif, puisque les salaires étaient soumis eux aussi au taux de change 1 : 1. Il a particulièrement affecté les secteurs de l'économie soumis à la concurrence au-delà de la zone d'implantation des entreprises. En l'espace de quelques semaines seulement, la production industrielle s'est réduite de moitié environ ; et si le commerce extérieur, notamment avec l'Union soviétique, n'avait pas bénéficié d'un gigantesque soutien des pouvoirs publics, il se serait totalement effondré.

Cette situation catastrophique était prévisible car le basculement au DM s'était traduit par une réévaluation brutale. Alors que jusqu'au 30 juin 1990, le règlement interne des transactions commerciales entre les entreprises de la RDA et de la RFA s'effectuait sur la base de 4,3 marks est pour 1 DM, ce taux a perdu toute consistance dans la nuit au 1^{er} juillet. Aucune économie n'aurait résisté à un tel choc. Pour le dire autrement, quitte à simplifier le trait : imaginons seulement ce qui se passerait si, du jour au lendemain, la valeur de l'euro passait à quatre fois celle du dollar et qu'un concessionnaire se voyait obligé de vendre à ses clients américains une voiture produite dans l'UE soudain pour un prix de 80 000 \$ au lieu de 20 000 \$ comme la veille... Nul doute que les ventes d'automobiles européennes s'effondreraient aux Etats-Unis et qu'en Europe, la demande de véhicules américains exploserait. C'est ce type de phénomène qui s'est produit à l'époque en RDA. A quoi s'ajoutait le fait que les Allemands de l'est boudaient les produits fabriqués en RDA parce qu'ils considéraient les produits occidentaux comme plus 'branchés' ou de plus grande valeur, bien qu'ils ne soient pas toujours de qualité supérieure.

**La conséquence :
une hausse fulgurante du sous-emploi**

A l'été 1990, la RDA avait donc pour monnaie le DM, mais la base de son économie s'était effondrée. Et, surtout, celle-ci n'était plus protégée par un taux de change qui lui aurait permis comme aux autres économies en transition des pays de l'ex Pacte de Varsovie de s'adapter progressivement aux conditions du marché mondial. La conséquence en a été une hausse fulgurante du sous-emploi.

Alors que le nombre d'actifs se situait à un peu plus de 9 millions, le nombre de chômeurs indemnisés a rapidement atteint un million. Mais ce n'était là que le sommet de l'iceberg. En effet, s'y ajoutaient une vague massive de départs à la retraite ou en pré-retraite, la mise en œuvre de gigantesques programmes de formation continue et d'emplois aidés, et enfin le recours massif au chômage partiel comme mesure active de maintien en emploi, alors que nombre d'entreprises n'avaient aucune activité à offrir à ces personnes. Dès la fin 1990, près de 3 millions de personnes étaient ainsi en sous-emploi ; un chiffre qui n'a cessé d'augmenter ensuite étant donné le temps nécessaire à la mise en œuvre de la plupart des programmes adoptés pour préserver l'emploi [voir l'analyse d'E. Spitznagel ; IB].

Certes, en ce qui concerne l'économie, l'union monétaire s'assimilait donc à une catastrophe ; mais sous l'angle politique, elle était indispensable pour freiner

l'exode des Allemands de l'Est et stopper l'hémorragie des habitants comme des actifs de la RDA. La seule alternative à l'union monétaire aurait été de reconstruire le Mur – et de le faire surveiller du côté Ouest.

Après la chute du Mur : un renouveau économique difficile

Le collapsus de l'économie de la RDA a posé un défi herculéen aux pouvoirs publics de la RFA comme au premier gouvernement de RDA issu d'élections libres (constitué le 12 avril 1990). Face à ce choc extrême, il fallait chercher à renouveler d'urgence les bases de l'économie, et avant tout, à reconstruire le tissu industriel.

Pas d'alternative à la privatisation du tissu industriel

C'est à juste titre qu'on misa alors sur une privatisation à marche forcée. Car d'un côté, si l'Etat avait repris les entreprises pour poursuivre leurs activités, une telle mesure aurait soulevé d'énormes problèmes en matière de doctrine de politique économique et se serait soldée par des effets innombrables de distorsion de concurrence aussi bien dans l'Allemagne réunie qu'au sein de l'UE – sans parler du fait qu'elle aurait certainement empêché la rapide adaptation de l'économie aux lois du marché. D'un autre côté, l'Etat aurait été bien en mal de redresser sous sa propre responsabilité l'industrie de la RDA ; il lui aurait fallu pour ce faire une véritable armée de managers dotés d'une longue expérience des restructurations et d'une connaissance intime des multiples secteurs concernés – une demande que le marché aurait été incapable de satisfaire dans cette ampleur.

A l'été comme à l'automne 1990, on pensait généralement que la privatisation était une tâche certes gigantesque, mais somme toute rapidement accomplie, puisqu'elle allait attirer les investisseurs en masse. Mais il fallut bientôt constater que l'intérêt de ces derniers au rachat d'une entreprise anciennement publique était bien moins prononcé qu'on pensait.

Trop peu d'investisseurs industriels et gigantesque déficit de la *Treuhandanstalt*

Il n'y avait rien d'étonnant à cela : pourquoi en effet une entreprise sise dans les « anciens Länder » (ceux de la RFA d'avant l'Unité) aurait-elle repris un établissement dans les « nouveaux » (l'ex-RDA) alors qu'il lui suffisait d'étendre ses capacités à l'ouest pour servir ce nouveau marché qui s'offrait à elle à l'est ? Il n'en allait pas autrement des entreprises étrangères. Un handicap supplémentaire à la privatisation résidait dans les fortes hausses salariales qui visaient un rapide rattrapage avec le niveau des salaires à l'ouest sans tenir compte des performances réelles des entreprises.

Alors qu'on croyait que la privatisation remplirait les caisses publiques, c'est l'inverse qui se produisit. Quand, en 1994 la *Treuhandanstalt*, l'organisme public

chargé des privatisations, arrêta ses comptes, ils présentaient un déficit de 240 milliards de DM. Ce montant s'explique facilement : pour maintenir en vie les entreprises en attendant leur privatisation, il avait fallu les abonder en liquidités parfois pendant plusieurs années. Et il avait fallu aussi subventionner parfois les repreneurs pour les inciter à passer à l'acte. Il n'était pas rare en effet que la substance d'une entreprise se résume à son personnel généralement bien qualifié ; les murs étaient bons pour la démolition, les machines bonnes pour la casse, et les terrains étaient le plus souvent pollués.

Reconstruction rapide des activités de proximité

A l'inverse, la reconstruction de l'économie est-allemande a été bien plus facile dans ces secteurs où les entreprises offrent des biens quasi impossibles à vendre au-delà de la région d'implantation et pour lesquelles la proximité des débouchés locaux représente un avantage compétitif. Il s'agit de l'hôtellerie et de la gastronomie, du commerce de détail, du secteur de la santé, des cinémas et d'autres services proches du consommateur, mais aussi de certaines activités industrielles comme l'imprimerie (presse) ou la production de biens aux coûts de transport onéreux comme les matériaux de construction. S'y ajoute le secteur du BTP dont les activités s'étaient d'abord considérablement tassées après la chute du Mur, les directives du Plan de la RDA ayant perdu toute raison d'être.

Or les secteurs tributaires des marchés régionaux se sont redressés notamment grâce à la multiplication des créations d'entreprises ou au rachat d'entreprises par des Allemands de l'est. Certains ont même attiré un grand nombre d'entreprises ouest-allemandes ; ainsi les grandes chaînes de distribution soucieuses d'assurer leurs parts de marché futures, ou encore les banques et les assureurs. Etant donné la pénurie de terrains dans les zones d'activité au cours des premiers mois, c'est souvent dans des abris provisoires (tentes, conteneurs) que ceux-ci proposaient leurs services.

L'évolution depuis le début des années 1990

L'économie des « nouveaux » Länder (nous y incluons ici Berlin-Ouest dans les données et leur analyse) a atteint le creux de la vague au cours de l'année 1991 – après ce qu'il faut bien appeler un collapsus. Ensuite, elle s'est redressée d'abord par bonds rapides. Dans la première moitié des années 1990, l'économie a connu une croissance fulgurante en termes réels, qui s'est toutefois considérablement ralentie dans la seconde moitié. Ensuite, la croissance a suivi dans les nouveaux Länder une évolution comparable à celle des Länder de l'ouest, bien que certaines années, elle ait été supérieure ou inférieure. Mais dans l'ensemble, depuis plus de dix ans, l'évolution n'y a plus rien de comparable à ce rattrapage fulgurant de la première moitié des années 1990.

Evolution du PIB réel en Allemagne de l'ouest et en Allemagne de l'est

Source : Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder (i.e. Commission des Comptes nationaux des Länder), calculs de l'auteur.

BTP : bulle, puis retour à la normale en 2007

L'évolution présente des disparités parfois fortes selon les secteurs considérés. Le BTP a connu une croissance considérable après une brève transition, déclenchée par une forte hausse de la demande des pouvoirs publics et des entreprises publiques qui cherchaient à remédier à la grande pénurie en matière d'infrastructures. S'y ajoutaient un grand nombre d'investisseurs privés dont la plupart partageait alors l'analyse dominante au début des années 1990 selon laquelle l'Allemagne de l'est rattrapait vite le niveau de compétitivité de l'ouest.

Des sommes colossales furent donc investies dans la construction de capacités industrielles et commerciales et d'immeubles, le boom du BTP étant dopé en outre par des mesures d'incitation fiscales. Mais quand, au milieu des années 1990, il fallut peu à peu se rendre à l'évidence que les attentes étaient disproportionnées, la bulle éclata, accélérant dans le BTP une chute de l'activité qui n'a pu être enrayée que depuis 2007. Il faut néanmoins garder présent à l'esprit que malgré tout, et pendant des années, l'activité du BTP a été supérieure dans les nouveaux Länder à son niveau de l'ouest – y compris du fait de l'intervention de l'Etat (commandes directes de l'administration, programmes publics de soutien). Aujourd'hui, rapportée au nombre d'habitants, la production du secteur de la construction ne dépasse plus à l'est le niveau de l'ouest.

Secteur manufacturier : net rattrapage

Le secteur manufacturier a, quant à lui, suivi une évolution différente. Du fait des problèmes rencontrés lors de la privatisation, la production n'a commencé à re-

prendre qu'au courant de l'année 1992, d'abord faiblement, puis avec vigueur. Les forts taux de croissance enregistrés par la suite se sont maintenus jusqu'ici, et ils ont même connu une accélération lors du dernier cycle de croissance de l'économie allemande. Certes, la récente crise financière et économique a fortement affecté l'industrie est-allemande aussi, bien que moins qu'à l'ouest ; en effet, l'an dernier, la croissance brute en termes réels du secteur était deux fois plus élevée qu'à son point le plus bas en 1990. A l'exception de l'année de crise 2009, la production industrielle est-allemande est plus élevée que du temps de la RDA.

Evolution de la valeur ajoutée brute réelle dans différents secteurs de l'économie est-allemande

Source : Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, calculs de l'auteur.

Evolution des coûts unitaires du travail dans l'industrie à l'ouest et à l'est

Source : Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, calculs de l'auteur.

Cette longue période de croissance est certes due à des subventions substantielles. Il n'en reste pas moins qu'elle traduit aussi le regain de compétitivité des entreprises industrielles est-allemandes dont l'une des raisons est la modération des hausses salariales depuis 1993, ainsi que le révèle l'évolution des coûts salariaux (considérés ici sous l'angle de la relation entre revenus salariés et production brute nominale). Ils avaient certes commencé à baisser à l'est dès le début des années 1990, mais tout en restant supérieurs à la productivité jusqu'en 1993 ; autrement dit, jusqu'à cette date, les entreprises étaient fortement déficitaires. A partir de la fin des années 1990, l'évolution des coûts salariaux a été plus favorable dans les entreprises industrielles à l'est qu'à l'ouest.

Services : évolution normale

Le secteur des services a connu lui aussi une croissance continue, bien qu'à un niveau nettement plus modeste que l'industrie. Il faut dire que le secteur n'avait pas connu de collapsus en 1990, contrairement à l'industrie. L'an passé, la croissance réelle des services était supérieure de deux tiers à ce qu'elle était en 1991. Or, sachant que dans les Länder de l'ouest, la croissance réelle des services a été de près de 40 % durant cette période, les services dans les Länder de l'est ont donc connu eux aussi un rattrapage. D'une part, l'activité a été tirée par une demande accrue de la part de l'industrie, d'autre part s'est développée la demande de services proches du consommateur. S'y ajoute le boom du tourisme dans certaines régions de l'est, en particulier le littoral de la Baltique.

Forte hausse de la productivité et chute du nombre d'actifs occupés

La productivité, c'est-à-dire la production par actif, a été en forte hausse. Celle-ci était nécessaire compte tenu du retard considérable de la RDA en la matière, et donc prévue.

Productivité du travail selon les personnes actives occupées

Source : Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, calculs de l'auteur.

Or une rapide hausse de la productivité tasse la demande de main-d'œuvre. Et comme jusqu'en 1993, la productivité augmentait plus vite que le PIB, le nombre d'actifs a continué à baisser après l'Unité allemande. Ensuite, il a augmenté pendant deux ans notamment du fait du boom que connaissait alors le BTP, avant de reculer à nouveau, tendance interrompue dans les phases de reprise conjoncturelle.

Evolution du nombre d'actifs occupés

Source : Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, calculs de l'auteur.

A l'ouest en revanche, l'évolution de l'activité a été nettement plus favorable, étant donné que la hausse de la productivité y a été beaucoup plus faible, puisqu'elle avait déjà atteint un haut niveau. Ce n'est qu'à partir de 2004 que s'est dessinée une embellie sur le marché de l'emploi est-allemand ; ensuite, la hausse de l'activité a été comparable à celle des Länder de l'ouest. Depuis plus de 10 ans, la tendance au rattrapage s'est donc interrompue à l'est dans le domaine de l'emploi aussi.

Croissance sans emploi dans l'industrie, mais pas dans les services

L'évolution de l'emploi varie elle aussi selon les secteurs. Ainsi, on constate une hausse continue du nombre des actifs occupés dans celui des services. L'Allemagne de l'est suit ainsi la tendance observée dans les Länder de l'ouest et, plus généralement, dans tous les pays industrialisés. Dans le BTP, l'emploi a fortement augmenté jusqu'à la fin du boom enregistré par le secteur, avant d'amorcer une forte décrue. Dans le secteur manufacturier, à l'inverse, le nombre des actifs occupés a diminué jusqu'au milieu des années 1990 malgré une forte hausse de la productivité, avant de stagner au cours de la décennie suivante ; ce n'est qu'ensuite qu'il enregistré une hausse relative. L'industrie a donc connu durant de nombreuses années une « croissance sans emplois » s'accompagnant d'une phénoménale hausse de la productivité : ainsi, l'an dernier, malgré le fort recul de l'activité déclenché par la crise, la pro-

duction industrielle par actif occupé atteignait un niveau quatre fois supérieur, en termes réels, à ce qu'il était au début des années 1990 (sans Berlin, où ce niveau était six fois plus élevé).

**Evolution du nombre d'actifs occupés
dans différents secteurs de l'économie est-allemande**

Source : Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, calculs de l'auteur.

Taux de chômage en Allemagne de l'ouest et en Allemagne de l'est (en %)

Source : Agence fédérale pour l'emploi, calculs de l'auteur.

A la fois sous-emploi massif et chute du potentiel d'actifs

L'évolution de l'emploi présente aussi une face d'ombre : celle du chômage. Celui-ci a fortement augmenté jusqu'à la fin des années 1990 ; cela dit, l'ampleur réelle

du sous-emploi est masquée par la mise en œuvre d'un gigantesque train de mesures actives en faveur de l'emploi. Même ensuite, le taux de chômage est resté nettement plus important à l'est qu'à l'ouest. Et il n'a commencé à baisser qu'en 2006, sous l'effet conjugué d'une conjoncture favorable. Et si, depuis quelques années, le chômage évolue même plus favorablement à l'est qu'en moyenne allemande, cela est dû au recul du potentiel d'actifs sous l'effet du vieillissement démographique. Deux éléments se conjuguent en effet : la migration, surtout des jeunes, vers l'ouest, et la chute du taux de natalité qui s'est divisé par deux immédiatement après la chute du Mur et reste bas dans l'ensemble depuis. La relève est donc de moins en moins assurée sur le marché de l'emploi. Et pourtant, le taux de chômage reste presque deux fois plus élevé à l'est qu'à l'ouest.

Même 20 ans après, l'Allemagne de l'est reste à la traîne

Si on se réfère au rapide rattrapage économique qu'espéraient voici 20 ans de nombreux Allemands – avant tout les citoyens de l'ex-RDA –, alors le bilan actuel ne peut que décevoir. Car dans les nouveaux Länder, le PIB par habitant n'atteint que les trois quarts du niveau de l'ouest. Outre le fort chômage, ce qui est déterminant, c'est le net retard de la productivité est-allemande : par actif, elle n'atteint qu'environ 80 % du niveau ouest-allemand ; et comme la durée du temps de travail est supérieure à l'est, l'écart est encore plus important en ce qui concerne la productivité horaire.

Productivité des actifs occupés dans quelques secteurs de l'économie est-allemande

	1991	1995	2000	2008	2010
Agriculture, pêche	45	102	98	109	109
Industrie	37	67	70	79	81
Industries extractives	56	84	185	91	
Industrie manufacturière	28	59	72	81	82
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	47	63	84	88	
Construction	56	83	71	76	77
Commerce, hôtellerie/gastronomie, transports	51	80	79	78	79
Commerce, réparations (auto. et articles domestiques)	56	78	78	75	
Hôtellerie/Gastronomie	54	90	83	89	
Transports et communications	41	76	78	82	
Activités financières, immobilier	46	66	73	76	74
Activités financières	65	83	87	85	
Immobilier, location et services aux entreprises	40	60	69	74	
Administration publique et services collectifs; activités des ménages	64	85	87	90	91
Administration publique	62	88	89	93	
Education	49	68	80	93	
Santé et action sociale	68	90	92	90	
Autre services collectifs, sociaux et personnels	68	74	67	68	
Activités des ménages	80	90	101	97	
Productivité totale	45	72	76	79	80

Source : Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, calculs de l'auteur, Anciens Länder = indice 100.

La productivité est inférieure à l'est dans presque tous les secteurs. Elle n'est plus élevée que dans les secteurs ayant une faible importance dans la structure de l'économie, comme le secteur minier ou l'agriculture. Dans ce dernier cas, cela vient de la prédominance des grandes exploitations à l'est, alors que l'ouest se caractérise plutôt par un grand nombre de petites structures, moins efficaces, surtout dans le sud. A l'inverse, la productivité est-allemande est particulièrement à la traîne dans le BTP et une partie du secteur des services.

Beaucoup de qualifications moyennes et de fonctions d'exécution

Les raisons qui expliquent l'écart de productivité dans la plupart des secteurs sont multiples, bien qu'on ne les connaisse pas toutes encore. L'une des principales réside dans la structure fonctionnelle des emplois : on relève ainsi à l'est un nombre relativement plus important d'actifs occupés à des postes requérant des qualifications de niveau moyen. En comparaison de l'ouest également, une part relativement faible d'actifs occupe des positions dirigeantes, et on recense par ailleurs peu de personnes exerçant des activités hautement qualifiées mais non dirigeantes.

Ces différences proviennent du nombre comparativement élevé à l'est de fonctions d'exécution, en lien direct avec la production ou la prestation de services au client. A l'ouest par contre, on constate un plus grand nombre de fonctions à responsabilité, telles qu'on les trouve dans la direction, l'administration, la R&D ou le marketing et la vente. Cet état de fait révèle que dans les nouveaux Länder, il y a trop peu de sièges sociaux, surtout de centrales de grandes entreprises ; or ce sont elles qui offrent les emplois particulièrement productifs et donc des salaires élevés.

Structure de l'emploi en Allemagne de l'ouest et de l'est (1^{er} trimestre 2010)

Fonction / qualification	ouest ¹⁾	est
Position dirigeante	10,9	8,7
Activités hautement qualifiées mais non dirigeantes	23,5	19,8
Qualification de niveau moyen	41,6	49,4
Techniciens spécialisés	15,3	15,9
Fonctions simples	8,7	6,2
Total	100	100

Source : Office fédéral des statistiques. ¹⁾ Berlin compris.

Mais comment de grands groupes industriels auraient-ils pu installer leur siège dans les nouveaux Länder, alors même que l'économie était à reconstruire sur de nouvelles bases ? Les anciens combinats n'étaient plus viables en tant que tels, et les unités aptes à prendre un nouveau départ avaient été vendues. La plupart de ces dernières furent cédées à des entreprises ouest-allemandes ou étrangères désireuses de n'installer dans les nouveaux Länder que des succursales. La situation était la même dans les autres secteurs, comme celui de la banque ou de l'assurance, où les groupes qui avaient leur siège à l'ouest se contentaient d'ouvrir des filiales dans les nou-

veaux Länder. Cela se traduit par le fait que les entreprises sont en règle générale plus petites à l'est qu'à l'ouest, les grandes structures étant sous-représentées. Alors qu'à l'ouest, un tiers des actifs travaille dans une entreprise de 500 salariés et plus, cette proportion est d'un quart seulement à l'est.

Répartition des actifs soumis à cotisations sociales par taille des entreprises (en %)

Entreprises de... salariés	Allemagne de l'ouest ¹⁾	Allemagne de l'est
1 à 19	26,5	29,2
20 à 49	13,7	15,3
50 à 99	11,7	13,2
100 à 249	15,4	16,6
250 à 499	10,5	9,8
500 et plus	22,2	15,9
Total	100	100

Source : Agence fédérale pour l'emploi, calculs de l'auteur. 1) Berlin compris. Etat : juin 2010.

Une structure sectorielle différente à l'est

Mais on n'observe pas seulement des différences est-ouest au sein même de chacun des divers secteurs ; on constate aussi des différences dans la structure même de l'économie. Ainsi, si on prend pour référence la moyenne allemande, on s'aperçoit que les secteurs moins productifs contribuent davantage à la création de valeur à l'est qu'à l'ouest. Outre-Rhin, se distinguent généralement par une productivité inférieure à la moyenne le BTP : le commerce, les transports, l'hôtellerie et la gastronomie, l'administration publique (éducation et formation comprises) et la santé. Or ces secteurs, pris comme un ensemble, contribuent à la création de richesses à hauteur de 45 % à l'est, mais de 38 % seulement à l'ouest.

S'y ajoute le facteur prix, qu'intègrent toutes les statistiques mesurant la performance économique et la productivité. Or c'est dans les prix que se reflètent les disparités régionales en termes de compétitivité. Cela vaut particulièrement pour les biens et services qu'il n'est pas possible d'offrir au-delà de la région de leur production ; or leur part est plus importante à l'est qu'à l'ouest. Pour donner un exemple : si pour une même coupe de cheveux, un coiffeur est-allemand ne peut exiger que la moitié du prix demandé par son homologue ouest-allemand, les règles statistiques considèrent alors qu'il est moitié moins productif que ce dernier.

Dans les statistiques mesurant les performances économiques, l'effet produit se renforce ainsi de lui-même : faible compétitivité, prix bas, et les statistiques en concluent à une création de richesse particulièrement faible. Un tel effet s'observe également dans le cas de la France et, plus généralement lorsqu'on se livre à des comparaisons internationales. On tente alors de prendre en considération également les différences observées entre les différents pays en matière de pouvoir d'achat. Il conviendrait de procéder de la même manière quand on compare les régions ; mais les données en la matière sont quasi inexistantes...

Est-il pertinent de mesurer les nouveaux Länder à l'aune des anciens ?

Quand il s'agit d'analyser l'évolution économique et le niveau de performance de l'Allemagne de l'est, on prend généralement pour référence les anciens Länder. C'est l'approche la plus courante et la plus évidente, puisqu'elle permet de puiser dans une mine de données. Or en filigrane, elle repose sur l'idée que l'est allait et devait rattraper le niveau de l'ouest en matière de performance économique et donc aussi de revenus ; et c'est d'ailleurs ce qu'attendaient nombre de citoyens de la RDA après la chute du Mur. S'y ajoute la volonté politique d'une large convergence est-ouest. En RFA, la Loi fondamentale prévoit ainsi la « *réalisation de conditions de vie équivalentes* » d'une région allemande à l'autre (art. 72, § 2) ; ce concept laisse toutefois le champ libre à l'interprétation. L'Allemagne comme l'UE ont placé l'objectif de la convergence des économies régionales au cœur de leur politique structurelle ; le même objectif de cohésion régionale préoccupe aussi la recherche en la matière.

Cette approche de la cohésion élude toutefois le fait que les régions de l'ouest sont loin de toutes présenter le même niveau de performances économiques. De fortes disparités régionales se constatent ainsi au niveau des Länder : tandis qu'à Hambourg (ville-Etat), le PIB par habitant se montait à 49 600 € en 2010, il était de 37 100 € en Hesse, le Land à l'économie la plus performante (hors la catégorie des 3 villes-Etat que sont Hambourg, Brême et Berlin) ; Schleswig-Holstein se classait au dernier rang des anciens Länder, avec 26 700 €. Parmi les Länder de l'est, le PIB par habitant s'échelonne entre 21 700 € (Mecklembourg-Poméranie occidentale) et 27 500 € (Berlin).

Comme partout dans le monde, les régions allemandes présentent des structures très différentes, notamment au regard de la densité de population. Alors que les nouveaux Länder (Berlin inclus) n'affichent que 153 habitants au km² – cette valeur descend même au-dessous de 100 dans le Brandebourg et le Mecklembourg-Poméranie occidentale –, les anciens Länder comptent en moyenne 264 habitants au km². Le Land de l'ouest le moins densément peuplé, le Schleswig-Holstein, se situe tout de même au-dessus de la moyenne est-allemande, avec 179 habitants au km². Il est évident qu'au sein des territoires ruraux à faible densité de population, l'économie est moins performante que dans les agglomérations densément peuplées (si l'économie des zones rurales était plus attractive, elles ne seraient pas si faiblement peuplées...). Seules font exception à cette règle les anciennes zones industrielles (villes) accusant un retard économique, ainsi que certaines régions touristiques dont le dynamisme est purement saisonnier.

Les régions est-allemandes ont intégré la 2^e ou 3^e division

Si on considère non pas les Länder ou autres entités administratives, mais les régions de l'aménagement du territoire, on s'aperçoit que, sur les 96 recensées en

Allemagne, 22 se situent à l'est. Celles-ci figurent en queue du palmarès. Autrement dit : les régions hautement compétitives se situent toutes à l'ouest, et les régions les moins compétitives toutes à l'est – elles sont toutefois au même niveau que les régions occidentales les moins dynamiques. Si les régions est-allemandes ne font pas partie de la première ligue de la RFA, elles n'en sont donc pas moins parvenues à intégrer la deuxième ou la troisième.

Focus sur l'évolution des revenus

Après l'Unité, nombreux étaient les citoyens de la RDA à croire qu'ils auraient vite des revenus aussi élevés que les Allemands de l'ouest. C'était une illusion : ce niveau est loin d'être atteint.

Le revenu disponible est gonflé par les transferts, ...

Certes, du point de vue macroéconomique, le revenu primaire, autrement dit le revenu généré par le marché, avant prélèvements fiscaux et sociaux, avait considérablement augmenté à l'est dans la première moitié des années 1990. Le revenu disponible, c'est-à-dire celui dont disposent les ménages après impôts et cotisations sociales, a connu une hausse similaire. Cela a permis de réduire en partie l'écart salarial est-ouest. Mais cette tendance ne s'est pas poursuivie dans la seconde moitié des années 1990 ; depuis, les revenus augmentent au même rythme dans l'ensemble de la RFA. Une évolution qui reflète celle de l'économie dans laquelle il n'est depuis bien longtemps plus question d'un quelconque rattrapage de l'est.

**Evolution du revenu primaire et du revenu disponible par habitant
en Allemagne de l'ouest et en Allemagne de l'est (en €/an)**

Source : Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, calculs de l'auteur.

Composition du revenu des ménages ouest-allemands et est-allemands en 1991 et 2009

	1991		2009	
	ouest	est	ouest	est
<i>par habitant et par an (en €)</i>				
Revenus salariaux	11 671	6 151	15 640	12 3105
Excédent d'exploitation, revenus issus d'une activité indépendante	2 398	391	2 753	1 827
Revenus nets du patrimoine	2 626	361	5 000	1 937
Revenu primaire	16 695	6 903	23 394	16 074
Prestations sociales monétaires	3 333	2 774	5 852	6 530
Impôt sur le revenu / sur le patrimoine	2 224	403	3 205	1 814
Cotisations sociales	3 982	2 125	6 311	5 090
Revenu disponible	13 779	7 145	19 784	15 790
Epargne	1 899	526	2 301	1 591
<i>par habitant, anciens Länder = 100</i>				
Revenus salariaux	—	53	—	79
Excédent d'exploitation, revenus issus d'une activité indépendante	—	16	—	66
Revenus nets du patrimoine	—	14	—	39
Revenu primaire	—	41	—	69
Prestations sociales monétaires	—	83	—	112
Impôt sur le revenu / sur le patrimoine	—	18	—	57
Cotisations sociales	—	53	—	81
Revenu disponible	—	52	—	80
Epargne	—	28	—	69

Source : Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, calculs de l'auteur.

Il est frappant de constater que, dans les nouveaux Länder, et depuis des années, les revenus primaires sont exactement au même niveau que les revenus disponibles : cela signifie que les Allemands de l'est perçoivent à peu près autant de revenus de transfert que ce qu'ils versent en impôts sur le revenu et en cotisations sociales. Et il est tout aussi frappant de constater que si, durant la récente crise, les revenus primaires ont baissé en Allemagne de l'est, les revenus disponibles ont quant à eux augmenté – pour la simple raison que les prestations sociales y sont trop élevées. Dans les anciens Länder en revanche, la différence entre ces deux sources de revenus est nettement plus sensible. Selon les dernières données disponibles (2009), le revenu primaire par habitant n'atteint à l'est que les deux tiers du niveau de l'ouest, le revenu disponible par habitant en revanche près de 80 %.

Ces écarts entre les revenus reflètent en grande partie les disparités est-ouest en matière de productivité et de sous-emploi – c'est surtout vrai pour les salaires. Mais ce n'est pas tout, car les revenus du patrimoine sont eux aussi nettement inférieurs à l'est. En 2009, par an et par habitant, le revenu issu du patrimoine s'élevait à seulement 1 900 € (en termes nets) à l'est, contre 5 000 € à l'ouest. Certes, les Allemands de l'est ont vu nettement progresser leur patrimoine, mais celui-ci est loin d'atteindre le niveau de l'ouest ; et l'épargne qu'ils prélèvent sur leurs revenus courants est elle aussi inférieure à celle des Allemands de l'ouest. Autre fait marquant à l'est : la part relativement faible, dans le revenu global des ménages, des revenus issus d'une activité indépendante. Cela ne s'explique pas tant par le nombre de travailleurs indépendants, au demeurant à peine inférieur à celui de l'ouest, que par le faible niveau des revenus de ces derniers.

... surtout par les pensions de retraite

Une colossale compensation des revenus s'effectue *via* les systèmes fiscaux et sociaux. Le volume des prestations sociales (pensions du régime de retraite légale, allocations chômage, allocations par enfant et autres transferts) que perçoivent les Allemands de l'est est supérieur d'un septième à celui de l'ouest. En raison de cette part élevée des transferts, ces prestations pécuniaires entrent pour 40 % dans les revenus disponibles des Allemands de l'est (contre un peu plus de 25 % seulement à l'ouest). Depuis 2005, cette part a légèrement baissé, à l'est comme à l'ouest, ce qui s'explique probablement par la hausse de l'activité lors du dernier cycle de croissance. S'y ajoute selon toute vraisemblance l'impact de la réduction des prestations sociales intervenue dans le cadre des réformes du marché de l'emploi.

Mais contrairement à ce qu'on pourrait croire, la part élevée des transferts sociaux à l'est n'est pas imputable seulement au fort taux de chômage. En effet, les pensions de retraite du régime légal y sont particulièrement élevées, du fait que la période d'activité exercée sous le régime de la RDA est généreusement prise en considération dans le calcul des droits. Selon les données publiées par le portail du réseau allemand de recherche sur les retraites (*Forschungsportal der Deutschen Rentenversicherung*), la pension versée chaque mois aux retraités se montait fin

2009 en moyenne à 1 019 € pour les hommes et 700 € pour les femmes dans les Länder de l'est, contre respectivement 969 € et 500 € à l'ouest.

**Part des prestations sociales dans le revenu disponible
des ménages ouest-allemands et est-allemands (en %)**

Source : présentation de l'auteur.

Des niveaux de vie équivalents

Sans ces énormes transferts des systèmes de protection sociale et sans les effets compensatoires du régime de l'impôt sur les revenus, les revenus seraient encore moins élevés dans les nouveaux Länder. Et comme le montant des revenus a un impact direct sur le pouvoir d'achat, et que celui-ci a une influence déterminante sur les performances économiques, les systèmes publics de redistribution soutiennent ainsi massivement l'économie est-allemande. Mais d'un autre côté, comme les performances économiques des nouveaux Länder sont faibles, elles tassent les revenus que peut proposer le marché, ce qui a pour conséquence de tasser les prix. Or quand on sait que le pouvoir d'achat d'un euro est plus important dans les régions dont les performances économiques sont faibles, il faut se garder de confondre revenus et niveau de vie – les deux ne sont pas tout à fait identiques.

CES VINGT DERNIÈRES ANNÉES, LES NOUVEAUX LÄNDER ont réalisé d'énormes progrès. Les plus immédiatement visibles sont le renouvellement des infrastructures ; elles sont souvent plus modernes que celles de l'ouest. La base économique aussi a été renouvelée en profondeur. Cela vaut tout particulièrement pour l'industrie, au cœur des préoccupations après la chute du Mur. Les nouveaux Länder n'en restent pas moins nettement à la traîne par rapport à l'ouest en termes de performance économique et de productivité. Au plan macroéconomique, le processus de rattrapage stagne depuis plusieurs années déjà – bien que cela ne soit pas vrai dans tous les secteurs ni dans toutes les régions. Pas encore totalement autonomes écono-

miquement, les nouveaux Länder dépendent toujours des transferts massifs en provenance de l'ouest.

Au regard des vifs espoirs nés après la chute du Mur, le constat actuel ne peut que décevoir. Mais il faut aujourd'hui se rendre à l'évidence : ces attentes étaient démesurées et, surtout, illusoires. On avait ainsi négligé le fait que la structure du territoire diffère nettement à l'est, surtout sous l'angle de la densité de la population, faible en comparaison de l'ouest. Or quel que soit l'endroit du globe considéré, les territoires peu peuplés sont économiquement moins dynamiques que les zones densément peuplées où se concentre l'activité.

On peut le constater quand on procède à des comparaisons internationales, mais aussi quand regarde l'évolution historique. Sous l'Empire, une grande partie de l'actuelle Allemagne de l'est appartenait à cette région dénommée « Elbe orientale » (*Ostelbien*) et qui était alors synonyme de sous-développement économique. Or depuis ce temps-là, la structure du territoire est pratiquement restée la même. À l'opposé, les régions plus densément peuplées au sud et au sud-ouest de l'Allemagne de l'est abritent un certain nombre de sites industriels anciens (elles étaient l'un des berceaux de l'industrialisation allemande). Comme le montre l'évolution d'autres régions – par exemple les villes américaines de Pittsburgh et de Détroit, le nord de l'Angleterre et du Pays de Galle, la Lorraine et enfin la Ruhr –, la revitalisation économique de ces sites est un très long processus. Trente ans après le déclin de ses industries clés d'autrefois, la Ruhr affiche une performance économique largement inférieure à la moyenne allemande et un sous-emploi à peine moins élevé que dans certaines régions dans les nouveaux Länder.

Il faut donc faire le deuil de l'idée que l'Allemagne de l'est pourrait rattraper à brève échéance le niveau économique de l'ouest. De plus, il faut être conscient que cet « ouest » n'existe pas en tant qu'entité économique : ce n'est qu'un ensemble de régions au dynamisme très différent. L'Allemagne de l'est aussi présente de telles disparités régionales.

S'y ajoute aujourd'hui le problème d'un déclin démographique croissant dont l'impact sur le marché de l'emploi ira grandissant. Jusqu'ici ne s'était fait sentir que l'exode de quelque deux millions d'Allemands de l'est qui avaient émigré à l'ouest depuis la chute du Mur, faisant tomber la population de l'Allemagne de l'est à un peu plus de 16 millions d'habitants seulement. Cet exode était une conséquence logique de la pénurie d'emplois. Désormais, c'est une autre tendance qui pose problème : le spectaculaire effondrement de la natalité d'il y a vingt ans, qui ne permet plus d'assurer la relève sur le marché de l'emploi et qui pourrait bientôt se traduire par une pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

Réduire les subventions, investir dans la qualification

L'Allemagne de l'est a bénéficié d'un soutien massif de la part de l'ouest : le total des transferts est estimé à 1 400 milliards €. Pour l'essentiel, ces dépenses ont

bénéficié aux transferts sociaux, au renouvellement des infrastructures et au subventionnement des entreprises. Assurément, l'Allemagne de l'est a toujours besoin de soutien, mais celui-ci devra à l'avenir être moins indifférencié. Une partie des moyens jusqu'à présent alloués au développement des infrastructures pourrait ainsi être employée à d'autres fins. Au regard du déclin et du vieillissement de la population, on peut se demander en effet quelles infrastructures seraient du reste encore nécessaires, et dans quelle mesure, leur renouvellement étant de surcroît largement avancé. De ce fait même, les généreuses subventions encore accordées aux entreprises, et créées initialement pour pallier le handicap compétitif résidant dans le manque d'infrastructures, ont perdu leur justification. Mais comme toujours en matière de subventions, une fois qu'elles ont été instaurées et qu'elles ont déployé leurs effets addictifs, responsables politiques, lobbyistes et entreprises ne veulent plus s'en passer.

S'ajoute à cela l'UE qui, dans le cadre de sa politique de cohésion régionale établie sur une logique de redistribution, dépense des sommes astronomiques pour la convergence des performances économiques régionales – une politique dont l'efficacité reste au demeurant démontrer. Certes, la Commission européenne ne cesse de mettre en avant les progrès réalisés dans l'harmonisation des performances économiques des régions dans l'UE (Commission des Communautés européennes, 2007). Or ces progrès s'expliquent par le fait que quelques Etats membres, notamment ceux qui avaient un faible potentiel économique, ont connu par le passé une croissance supérieure à la moyenne qui a permis justement aux régions les moins dynamiques de voir s'accroître leurs performances. Mais on chercherait en vain les signes d'une quelconque convergence entre les Etats membres.

Pour conclure : plutôt que de dépenser ces fonds publics en subventions ou en infrastructures, il serait plus judicieux de les investir dans la formation et la qualification de la génération à venir – surtout en Allemagne de l'est, car elle va ressentir bien avant l'ouest les effets du vieillissement démographique.

(Traduction : I. Bourgeois et S. Hazouard)

Indications bibliographiques

BOURGEOIS I. (dir.), *Allemagne : compétitivité et dynamiques territoriales*, Ed. CIRAC, 2007

BRENKE K., « Die Jahre 1989 und 1990 : Das wirtschaftliche Desaster der DDR – schleichender Niedergang und Schocktherapie », *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, n° 2/2009

BRENKE K., ZIMMERMANN K. F., « Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Fall der Mauer: Was war und was ist heute mit der Wirtschaft? », *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, n° 2/2009

COMMISSION EUROPÉENNE, *Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance. Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale*, Bruxelles, 2007

DIW, IAB, IfW, IWH, ZEW, « Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland », *IWH-Sonderheft*, n° 3/2002

DIW, IAB, IfW, IWH, ZEW, « Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland », *IWH-Sonderheft*, n° 7/2003

IWH (dir.), « Zehn Jahre Deutsche Einheit – Bilanz und Perspektiven », *Sonderheft des IWH* 2/2001

MATERIALIEN DER ENQUETE-KOMMISSION, *Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozess der deutschen Einheit*, 13. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, Vol. 3 Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik, Nomos, Baden-Baden, Suhrkamp, Francfort/Main, 1999

« Protokolle des ZK der SED » in **HERTLE H.-H., STEPHAN G.-R.**, *Das Ende der SED. Die letzten Tage des Zentralkomitees*, Ch. Links Verlag, Berlin 1999.

RAGNITZ J., « Produktivitätsrückstand der ostdeutschen Wirtschaft: eine zusammenfassende Bewertung », *Wirtschaft im Wandel*, n° 7-8/2001, pp. 181-189

SCHÜRER G., BEIL G., SCHALCK A., HÖFNER E., DONDA A., « Analyse der ökonomischen Lage der DDR mit Schlussfolgerungen. Vorlage für das Politbüro des Zentralkomitees der SED, 27. 10. 1989 », notamment in **HERTLE H.-H., JUNKERNHEINRICH M., KOCH W., NOOKE G.**, *Vom Ende der DDR-Wirtschaft zum Neubeginn in den ostdeutschen Bundesländern*, Hanovre, 1998

SZOMBURG J., « Ostdeutschland – Polen. Zwei Transformationsansätze – zwei Entwicklungswegen », *Sonderheft des IWH*, n° 2/2001.

Compagnons de voyage. Les médias et l'Unité allemande

Uwe Kammann

*La vision que nous avons de l'Unité allemande est essentiellement l'œuvre des médias. La célèbre 'petite phrase' du chancelier Kohl n'a-t-elle pas joué un rôle essentiel dans la perception que nous avons de l'état de l'économie est-allemande ou de son marché du travail ? Le rêve perdu des « paysages fleuris » est demeuré vivace... Nous avons donc demandé à un acteur de l'information, un de ceux qui ont accompagné au jour le jour les événements qui se bousculaient depuis l'été 1989, puis le processus de l'unification jusqu'à aujourd'hui, de nous faire part de son témoignage comme de son analyse vingt ans après. Uwe Kammann exerçait alors de hautes responsabilités : il était rédacteur en chef du service médias (Kirche und Rundfunk, rebaptisé ensuite epd medien) de l'agence d'information de l'Eglise protestante d'Allemagne : epd (créée en 1948). En tant que fournisseur d'information aux autres médias, il était tenu au profond respect de la déontologie, à commencer par la rigueur dans l'exposé des faits. Mais il était aussi observateur et critique des contenus délivrés par les médias : en tant que tel, il lui revenait en parallèle d'examiner et de relater la manière dont les autres présentaient les faits. Revivons avec lui les étapes d'un processus à l'issue duquel l'Allemagne s'est forgé une nouvelle identité * ...*

« *Anschluss* » : le ministre-président social-démocrate du Brandebourg, Mathias Platzeck, avait eu ce mot dans les jours précédant la célébration du 20^e anniversaire de l'Unité allemande – déclenchant une belle polémique. Richard Schröder, qui présidait la commission du SPD est-allemand de la *Volkskammer* (le parlement de la RDA) en 1990, exigea par exemple qu'il soit renoncé, même dans les polémiques internes au monde politique, à toute comparaison avec l'époque nazie. Même en 1990, il était « *totallement erroné* » d'établir une relation entre l'adhésion de la RDA au territoire où s'applique la Loi fondamentale avec « *l'Anschluss* » de l'Autriche à l'Allemagne nazie en mars 1933. Le secrétaire général fédéral de la CDU, Hermann Gröhe, dit qu'il était « *honteux* » que M. Platzeck, qui avait été un défenseur des droits du citoyen en RDA, s'approprie ainsi « *l'amalgame historique contre nature de ce parti incurablement passéiste qu'est Die LINKE* ». La vérité est autre : la réunification des deux Etats allemands répondait à « *la volonté clairement exprimée de presque tous les citoyens de l'ex-RDA* ».

* Version revue d'un article paru dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 98-99, octobre-décembre 2010.

**RDA : la « bonne Allemagne »
mangée par le grand méchant Loup capitaliste ?**

Cet échange était un des rares d'une telle force qu'on ait pu relever dans les innombrables positions et réflexions précédant la célébration de l'Unité. En effet, on pouvait observer au contraire que tant les prises de positions des personnalités politiques que les commentaires et analyses de presque tous les médias suivaient une ligne relativement homogène – à la grande surprise de nombre de contemporains.

Car voici seulement cinq, sept ou huit ans, les producteurs de ces formules choc particulièrement lugubres dont sont si friands les médias se complaisaient encore à en émailler le catalogue thématique du processus d'unification. Par exemple : « *liquidation totale de la RDA* », « *discrimination des Allemands de l'est en matière de salaires* », « *ségrégation* » systématique des nouveaux Länder et des Allemands de l'est, « *destruction au bulldozer* » de prétendus acquis sociaux ou encore « *dévastation* » culturelle et mentale... Présentée ainsi avec force jugements à l'emporte-pièce, l'ex-RDA ne pouvait alors apparaître au fond que comme la meilleure des deux Allemagne, comme un petit Chaperon rouge promis à un bel avenir, mais hélas dévoré par le grand méchant Loup capitaliste.

Pourtant, quiconque voulait bien regarder les réalités en face, sans laisser travestir son regard par l'idéologie (mais aussi quiconque cherchait à cacher sous une belle rhétorique son propre aveuglement, ses erreurs d'appréciation ou ses erreurs d'interprétation politique) savait depuis toujours que cette image de la « *mauvaise* » République fédérale capitaliste se jetant sur la « *bonne* » petite Allemagne pour la dévorer goulûment n'a jamais été et ne sera jamais qu'une vision déformée de la réalité. Pour le dire d'un mot : cette image est tout simplement fausse. Mais cette conscience s'accompagnait (s'accompagne) aussi de ce constat : sa dramaturgie simpliste ne présentant les choses qu'en noir ou blanc est évidemment idéale pour étayer les préjugés – un réflexe courant lorsqu'il s'agit d'une thématique aussi chargée d'émotions et portant sa part de rêve que l'est la réunification.

**20 ans après :
un bilan globalement positif**

Mais le plus étonnant en 2010 – année 20 du processus d'unification – est ceci : c'est presque en chœur que les médias en tirent un bilan globalement positif. Certes, ils évoquent toujours le « *caractère inachevé* » de l'Unité, mais non plus sous la forme d'un murmure à tonalité négative ; ils le font plutôt en rappelant que l'Unité est une haute mission, et une mission qui exige un effort permanent car il faudra bien trois générations pour que les anciennes différences entre les sociétés, les politiques, les individus, puissent s'abriter comme elles se sont lissées au sein de cet entrelacs de régions qu'est la République fédérale.

Dans *Das Parlament*, un hebdomadaire proche du pouvoir (il est édité par le Bundestag) et néanmoins hautement réputé, l'ancien écrivain de la RDA, Erich Loest (une autorité respectée à l'est comme à l'ouest) parvenait à cette conclusion

au début de septembre 2010 : « *En 1990, la différence entre l'Allemagne de l'Est et de l'Ouest était immense* » alors qu'aujourd'hui, 20 ans après, les différences inter-allemandes « *se sont déplacées* », s'intégrant dans le tableau de la normalité d'une Allemagne plurielle faite d'identités et particularités régionales.

**Une identité sereine
et non dénuée d'humour**

Dans un éditorial ouvrant un bilan approfondi de l'Unité allemande paru au même moment dans la presse, se trouve cité en qualité de témoin principal du succès accompli l'ancien ministre fédéral des Affaires étrangères, Hans-Dietrich Genscher. Avec pour argument central le constat que l'unité intérieure (dans les têtes) est bien plus proche de l'achèvement qu'on ne le croit souvent. Les jeunes sont conscients de leur avenir commun. Quant à l'hebdomadaire libéral *Die Zeit* (dont un des directeurs de la publication n'est autre que l'ex-chancelier SPD Helmut Schmidt), il préféra publier sa reconnaissance d'un processus largement plus couronné de succès qu'il ne pensait en la présentant sous une forme ironique plus vendeuse, plaçant cette manchette en une de son cahier Culture : « *20 points que nous réussons mieux lors de la prochaine réunification* ».

Il exprimait ce faisant la tonalité générale des récits, analyses, descriptions et évaluations publiés dans la presse écrite comme dans les médias électroniques : une certaine sérénité, voire une auto-admiration non déguisée. Et qui reposait sur des réflexions qu'on pourrait résumer ainsi : au fond, nous avons fait là du bon travail ; enfin, il nous est permis à nouveau, à nous autres Allemands, de nous sentir bien dans notre peau et : oui, pour la première fois depuis 150 ans naît une identité allemande, faite de naturel et de sérénité, pour la première fois, la plupart des Allemands ont réussi à se trouver. Avec une conscience naturelle, fruit de l'évidence, une profonde détente intérieure après cet enchaînement de crispations et divisions qui ont marqué l'histoire et mené la société allemande jusqu'au bord de l'auto-destruction totale.

Une telle approche positive – amplifiée à la surprise générale par tous ces moments de joie festive lors des Coupes du Monde de football 2006 et 2010 – était jusque-là inconnue dans cette ampleur comme ses multiples manifestations. Et elle s'est transmise – sous l'effet de gigantesque catalyseur et d'amplificateur des émotions qu'a eu ce « *patriotisme-fiesta* » si décontracté qui s'était fait jour au moment de la Coupe du Monde à domicile – sensiblement même aux médias, alors que ces manifestations identitaires les avaient d'abord laissés pour le moins sceptiques.

Ce faisant, les médias ont eux-mêmes développé une nouvelle approche dans l'accompagnement du processus d'unification et jusque dans l'appréciation même de l'Unité allemande : eux aussi se montrent désormais moins crispés, plus bienveillants, plus sereins. Et c'est ainsi qu'on peut observer comme une synchronisation croissante de ce que pense et ressent l'opinion : 20 ans après la chute du Mur, on perçoit une tonalité entièrement nouvelle, une nouvelle posture – les dents ne

grinent plus. Comme si s'était produit dans les médias quelque chose comme une auto-vérification – et ce, dans une société où, surtout dans les années d'après-guerre, les médias ont joué un rôle décisif...

Les médias : « *medium et facteur* » de l'opinion

Il y a des vérités aussi incontestées qu'élémentaires, dont celle-ci : le monde moderne ne fonctionnerait pas sans les médias. Et encore moins une démocratie moderne dont l'idéaltype veut qu'elle soit ouverte. Les médias sont tout simplement les courroies de transmission de toute société. Ils le sont quelle que soit leur structure, et même quand ils ne sont pas au-dessus de tout soupçon. C'est justement ce rôle, pour le dire d'entrée, qu'on joua les médias en Allemagne dans ce moment où se conjugaient évolutions internationales et mouvements nationaux, amenant le monde à un tournant fondamental pour le plonger dans une nouvelle ère – de manière visible et sensible pour tous. Et dans tous les moments de cette époque à la fois agitée et passionnante, les médias – au sens le plus large du terme : des médias de masse que sont la télévision, la radio et la presse, jusqu'au théâtre, en passant par le livre et le cinéma – étaient directement impliqués, prenant une part active aux évolutions.

La démocratie allemande repose sur la fonction critique et le pluralisme des médias

Ils assumèrent là exactement cette double caractéristique foncière que le Tribunal constitutionnel fédéral avait jadis attribué sous une formule quelque peu tautologique aux médias électroniques en définissant leur rôle comme « *medium et facteur* » de l'opinion publique. Traduit en termes plus simples, cela veut dire qu'en tant que vecteurs, les médias enregistrent quelque chose, restituent cette chose comme un miroir, créant un cadre qui en concentre la perception et la transmission. Et de l'autre côté, c'est justement grâce à cette diffusion – qui implique qu'ils hiérarchisent et commentent, désignent et focalisent ce qu'ils transmettent – que les médias font évoluer le monde.

On peut illustrer cette fonction par l'image d'un parallélogramme de forces où chaque ligne ou vecteur, en l'occurrence chaque voix qui s'élève dans un but précis, contribue à faire, par sa force particulière et la direction visée, que ces millions de vecteurs ou de flèches médiatiques et flèches d'opinion se rejoignent pour se condenser en une ligne ou flèche directrice qui agit sur le cadre et détermine ainsi la forme de cet ensemble. Appliqué à une société, cela signifie que la manière dont elle se présente au sein du parallélogramme qui lui est propre dépend de toutes ces innombrables énergies individuelles qui agissent sur elle.

Ce même principe permet aussi de mieux comprendre pourquoi, dans la Constitution allemande, figurent en position privilégiée, c'est-à-dire au 5^e rang des droits

fondamentaux, ces quelques phrases qui expriment l'essence de notre société démocratique et lui confèrent vie : « *Chacun a le droit d'exprimer et de diffuser librement son opinion par la parole, par l'écrit et par l'image, et de s'informer sans entraves aux sources qui sont accessibles à tous. La liberté de la presse et la liberté d'informer par la radio, la télévision et le cinéma sont garanties. Il n'y a pas de censure* » (art. 5 de la Loi fondamentale).

C'est sur ces phrases si limpides qui font partie des fondements sacrés, inviolables, de la République fédérale, que repose la *success story* de la RFA (voir dans cet ouvrage l'analyse de Petersen) dont le 60^e anniversaire fut célébré dans un si frappant élan de communion en 2009. Après les années de barbarie nazie où le pouvoir ne concédait aux médias qu'un unique rôle – celui d'instrument de propagande inféodé au régime –, ces phrases tiraient les enseignements pratiques de cette expérience : le rôle des médias doit être d'accompagner la vie politique, sociale et culturelle en la relatant, l'analysant et la commentant. Et ce en tant qu'instance fondée sur la distance avec le pouvoir pour qu'elle puisse assumer sa fonction de critique et permettre à la société de dialoguer avec elle-même.

Aujourd'hui, plus de 60 ans après, le constat s'impose : cet objectif a été largement atteint, même si ce processus n'a bien sûr pas été ni n'est encore exempt de nombre d'égarements ou d'erreurs, d'âpres affrontements idéologiques ou de féroces batailles entre concurrents sur le marché. Il n'en reste pas moins que chacun des grands secteurs – de la presse, en passant par l'audiovisuel et le cinéma, et jusqu'au livre (je n'inclus pas ici les nouvelles formes de médias) – a pu développer ses propres points forts et sa contribution à un paysage médiatique qui a su conquérir, grâce au pluralisme comme à la qualité que lui attestent de nombreux observateurs, une place dans le palmarès de tête des comparaisons internationales.

Rôle majeur des médias

Cette qualité globale qui s'était progressivement développée dans la RFA d'avant l'Unité et qui est la résultante de l'ensemble de ses composantes, a joué un rôle majeur pour permettre à la société allemande de trouver son identité grâce à un perpétuel processus d'apprentissage : d'abord dans la prise de conscience, souvent impulsée de l'extérieur, de la barbarie et de la terreur du passé immédiat, puis dans la revendication violente d'une remise en question du *statu quo* de la société au cours des années 1960/70, et enfin dans une nouvelle sérénité identitaire. Ce processus s'est effectué au sein d'un système démocratique foncièrement stable où les médias remplissent correctement dans l'ensemble le rôle de charnière que leur confère la Constitution.

Or – et c'est là la première thèse centrale de la présente contribution – cette même configuration positive a rempli son rôle quand eurent à se réunir, voici deux décennies, deux systèmes qu'on ne pouvait imaginer plus différents. Ils avaient cependant une grande communauté culturelle : le lien de la langue. Sans parler d'un passé commun. Bien sûr, on peut toujours mettre de l'eau dans son vin quand on

évoque globalement les mérites d'un système. Il n'en reste pas moins que nombre d'observateurs patentés des médias, rompus à l'exercice des comparaisons internationales comme Isabelle Bourgeois en France, attestent de la fonctionnalité de l'interaction entre médias et sociétés en Allemagne, avant ou après l'Unité. Elle constate ainsi que la République fédérale est « *une démocratie construite sur la libre circulation de l'information* » et souligne que l'Allemagne est une « *société civile organisée* » avec de multiples capitales et centres de pouvoir et de décision (Bourgeois, 2010). Parmi les principaux facteurs expliquant le bon fonctionnement de l'interaction entre médias et société, elle cite l'organisation fédérale du pays, le système des établissements de radiodiffusion de droit public (régionaux et autonomes), de même que la puissance des éditeurs de presse dont le capital n'est pas détenu par des groupes étrangers aux médias (comme c'est le cas par exemple en France). Plus fondamentalement encore, c'est « *l'indépendance structurelle* » du pouvoir médiatique par rapport au pouvoir politique (Bourgeois, 2009/10) qui, parce qu'elle s'applique largement au quotidien, explique le bon fonctionnement de cette interaction entre médias et société.

Pluralisme structurel des pouvoirs et des médias

Le principe pivot sur lequel repose ce paysage médiatique – et que le Tribunal constitutionnel fédéral a rappelé à de nombreuses reprises, l'érigeant en norme pour un audiovisuel qui fut très longtemps exclusivement public (c'est-à-dire, dans l'acception allemande, appartenant à la collectivité des citoyens, donc de la société) – est le pluralisme. Cette norme de droit fondatrice, essentielle pour la reconstruction de la République fédérale, était aussi le noble fruit de l'expérience, tirant un trait sur un passé de dictature où le pilotage central avait abouti à une large mise au pas, où interprétation, information, orientation et directives étaient synchrones et homogènes. Un tel pilotage central, décidé, mis en œuvre et contrôlé par l'Etat, caractérisait aussi le système médiatique de la RDA, à quelques réserves ou particularités spécifiques près, bien sûr.

Ouest : les citoyens contrôlent le politique

Est : l'Etat pilotait la société via les médias

Dans ses grandes lignes, une distinction fondamentale démarquait jusqu'à l'automne 1989 le système médiatique d'une Allemagne de l'Ouest démocratique et celui d'une Allemagne de l'Est régie par la préfiguration d'un socialisme d'Etat. Dans l'acception de l'Ouest, les médias étaient (et sont toujours) considérés, sous leur vision idéaltypique, comme des moyens permettant aux citoyens de s'éclairer eux-mêmes, en pleine responsabilité ; et il appartient à une société ainsi formée par les médias et constituée grâce à eux de contrôler le politique. Dans l'acception de l'Est, les médias étaient considérés, toujours sous la forme d'idéaltype, comme un instrument de pilotage de la société par l'Etat et ses institutions.

RDA : un pluralisme importé

Toutefois, comparé aux systèmes de pilotage du même type, l'Allemagne orientale se distinguait par une sorte de correctif qui le relativisait : à savoir un système concurrent (celui de l'Allemagne occidentale limitrophe) dans la même langue, reposant sur la libre circulation de l'information, et qui de ce fait livrait quasi à domicile un pluralisme de valeurs, alors que l'Etat socialiste aurait tant souhaité rendre sa 'maison' imperméable aux influences extérieures. Mais comme, par principe, les informations transmises par les ondes traversent portes et fenêtres même quand elles sont fermées, permettant la comparaison et un jugement différencié, ce flux interdit à la situation de se figer.

Aujourd'hui, en 2011, sur le réseau mondial qu'est la Toile, nous connaissons à nouveau une situation comparable, alors que se livrent une concurrence avivée des types de médias très différents, véhiculant des approches multiples, autant de miroirs qui ne cessent de refléter différemment la réalité, et autant de nouveaux forums où se forment en permanence des visions nouvelles et de multiples visions du monde. Ces évolutions ont elles aussi modifié les règles du jeu médiatique, dans le sens d'une perpétuelle révolution interne entretenant la relativisation de chacune des approches ainsi en compétition, et peut-être même au sens d'une inflation immanente des vérités et valeurs des médias. Or les exigences ainsi accrues entretiennent et entraînent bien sûr, elles aussi, la capacité de chacun à adapter sa pensée, à changer d'approche, à apprendre les règles du jeu indispensables à la survie et qui consistent à comparer les informations, leurs sources et les lectures proposées afin de se forger sa propre opinion et d'être ainsi capable d'agir ou, au moins, d'accroître sa capacité à agir.

Rôle clé du pluralisme

L'organisation fédérale prononcée de la RFA a eu une contribution majeure dans le développement du pluralisme, puisqu'elle instaure un équilibre quasi structurel des centres de pouvoir et d'influence. Cela a toujours été le cas de la presse où les principaux journaux – comme les quotidiens *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, *Süddeutsche Zeitung*, *Tagesspiegel*, *Die Welt* ou *Stuttgarter Zeitung* – paraissent en des lieux géographiques différents : Francfort, Munich, Berlin ou Stuttgart. Quant à Hambourg, c'est le lieu de production des grands hebdomadaires que sont *Der Spiegel*, *Die Zeit* et *stern*.

Mais la radio et la télévision aussi sont l'émanation de cette structure polycentrique du pays, qu'il s'agisse de leur genèse historique, de la structure des établissements ou de leur culture. Berlin (donc le siège du gouvernement fédéral) n'est qu'un lieu parmi d'autres dans ce réseau. Les Länder exercent un fort pouvoir sur l'audiovisuel de droit public puisqu'ils disposent chacun sur son territoire des compétences législatives en ce qui concerne les grandes lignes de l'organisation des opérateurs qui sont par ailleurs et par principe indépendants de l'Etat dans leur gestion comme leurs programmes. Quant aux deux plus grands groupes d'opéra-

teurs privés (RTL et Pro7Sat.1), ils ont leur fief respectivement à Cologne et Munich. C'est ainsi que se présente l'équilibre régional des pouvoirs médiatiques en Allemagne.

Et c'est justement à cet équilibre régional des pouvoirs médiatiques, ancré dans le fédéralisme, que revient le rôle de facteur clé dans la réunification. Il explique pourquoi, malgré tous les antagonismes, malgré tous les écueils, malgré toutes les douloureuses récusations collectives et individuelles, malgré toutes les injustices commises dans le détail, la réunification a pu suivre son chemin. Et pourtant, ce chemin, il fallait le concevoir, le décider, le tracer et le paver ; et faire le plus souvent tout cela en même temps.

Certains, mus par la ferme volonté de l'action, auraient assurément préféré monopoliser ces médias qui accompagnaient le processus d'unification de leurs critiques et polémiques, pour en faire un 'commando de l'unification'. Certains leur auraient volontiers dicté à partir de quand il aurait fallu cesser d'évoquer les « *Ossis* » et les « *Wessis* », la « *Stasi* », les « *chevaliers d'industrie* », « *les conquistadors des bananes* » ou le « *Mur dans les têtes* », quand il eût été de leur devoir de louer la *Treuhand* en tant qu'institution dotée du pouvoir d'exécuter le processus de transformation économique, et quand ils auraient dû faire l'éloge des « *Krauses* » et « *Seiters* » – nommés ici en tant que prototypes de ministres de l'est et de l'ouest en charge du processus d'unification – au lieu d'accompagner leur action avec un méticuleux sens critique.

Le débat sur le processus d'unification était une *res publica*

Or c'est justement parce que la relation et/ou transmission du processus d'unification dans l'espace public fut si transparente, qu'elle fut sans concession et qu'elle ne recula pas devant les conflits, et ce tous azimuts, que les acteurs ont agi de leur mieux. Car sans nul doute : pour déployer toute son énergie dans l'action, chacun a besoin d'air frais, et en permanence ; et donc du débat, de la confrontation des schémas de pensée.

Aujourd'hui, 20 ans après, on a du mal à imaginer combien les débats ont parfois été virulents, et pas seulement entre des camps sommairement partagés entre est et ouest, mais bien plutôt au sein même des innombrables groupes, groupuscules, formations, mouvements politiques, partout à l'est même, à l'ouest même, par-delà les points cardinaux et l'ancienne ligne de démarcation.

**Cible de la haine des médias :
le « fossoyeur de la troisième voie »**

Une personnalité illustre à la perfection la complexité de l'affrontement de ces intérêts : Rudolf Mühlfenzl, ancien responsable (organisation et programmes) tant dans l'audiovisuel public que privé. Il avait été chargé (par le chancelier Helmut Kohl personnellement) du poste de plénipotentiaire du gouvernement fédéral pour

l'audiovisuel avec pour mission de liquider un organisme appelé « l'Institution » (*die Einrichtung*). Cette appellation quelconque et banale désignait l'audiovisuel de l'ex-RDA, c'est-à-dire toutes les chaînes et radios anciennement contrôlées par l'Etat, pilotées depuis Berlin, et sises à Berlin, capitale de la RDA. Autrement dit, il s'agissait d'un appareil d'Etat occupant plus de 14 000 salariés, du directeur général (*Generalintendant*) jusqu'aux jardinières d'enfants et cuisinières, en passant par les directeurs de programmes et les journalistes. Ce qui était particulier au transfert de cette administration médiatique, dont la gestion était centralisée et qui était placée sous le contrôle du Politbureau, dans cette « *Einrichtung* » instituée *ad hoc*, c'était qu'elle concernait en réalité des êtres humains, chacun avec sa biographie, ses angoisses et ses espoirs, et dont le destin professionnel et humain dépendait maintenant d'un plénipotentiaire nommé Mühlfenzl.

C'est ainsi que ce Rudolf Mühlfenzl s'attira la haine pas seulement des salariés de l'audiovisuel de l'ex-RDA ou de nombre de ces intellectuels est-allemands qui prônaient un régime nouveau, à mi-chemin entre capitalisme et socialisme – la « *troisième voie* ». Les médias de l'ouest aussi, qui accompagnaient ce processus de liquidation de l'audiovisuel de l'ex-RDA, achevé à la fin 1991, critiquèrent vivement R. Mühlfenzl et lui manifestèrent leur hostilité. Pour résumer, quitte à forcer le trait : il était présenté généralement comme un exécuter de sang froid pourchassant impitoyablement toute tentative de réfléchir à ce qu'aurait pu être une « *troisième voie* », et donc comme le fossoyeur médiatique d'un nouveau système audiovisuel qui aurait été bâti sur un modèle propre et aurait intégré l'expérience de l'est.

On le présentait donc comme le fossoyeur de tous ces objectifs, de toutes ces visions d'une organisation possible, qui animaient à l'est les défenseurs des droits de l'Homme qui prônaient une RDA réformée, c'est-à-dire un pays autonome, à moderniser et à démocratiser pas à pas, et qui n'aurait pas été soumis aux normes ni aux modes d'organisation de la République fédérale (ils étaient rassemblés notamment au sein de l'instance de concertation *Runder Tisch* : « Table ronde », constituée en décembre 1989).

Aujourd'hui, avec le recul, on ne peut que 'réhabiliter' l'image de R. Mühlfenzl : il a enseveli, et à juste titre, la structure audiovisuelle du complexe politico-propagandiste des fonctionnaires du Parti. Dans une interview accordée en 2010 à *epd medien*, Roland Tichy, qui était alors son bras droit, décrit le déroulement des opérations, ainsi que les mécanismes comme les secrets alors apparus au grand jour. Sa conclusion : il n'y avait pas d'autre solution qu'une rupture totale, tant cet appareil était imprégné par les usages des fonctionnaires du Parti.

**Pour les médias, une chance unique de
participer activement au processus**

Qu'il soit ici permis une remarque personnelle à l'auteur, dont les révolutions de cette époque, les événements qui se succédaient à un rythme effréné, les débats fondamentaux et profondes mutations en cours ont marqué les années les plus

passionnantes et les plus productives de sa propre vie professionnelle – médiatique. J'étais à l'époque rédacteur en chef de la revue spécialisée sur les médias *epd medien* (elle s'appelait alors *Kirche und Rundfunk*). Cette revue bihebdomadaire suivait jusque-là essentiellement l'évolution du paysage audiovisuel de la République fédérale sous ses divers aspects : politique des médias, économie des médias, structure du paysage et critique des programmes. Mais à cette époque, alors que du jour au lendemain tout semblait changer, les constellations d'acteurs, et jusqu'à leurs fondements mêmes, ce qui valait avant tout pour les médias de la RDA valait aussi pour notre petite équipe rédactionnelle : nous travaillions dans une atmosphère fiévreuse et passionnée. Jamais auparavant, notre rédaction n'avait ressenti aussi intensément (toutes les autres pareillement, à l'ouest comme à l'est) que le travail journalistique permettait de changer les choses ; nous le pouvions, nous le voulions et nous le devions.

C'était une chance unique à nos yeux que de pouvoir, dans cette situation historique, contribuer à forger l'avenir, c'est-à-dire à le faire en livrant une information objective et digne de foi, en relatant les événements dans le plus haut respect de la véracité des faits, pour permettre l'articulation et la diffusion des principales positions exprimées par les principales parties impliquées. Nous étions mus par l'idée, et même l'espoir, que s'offrait là à nous l'opportunité d'un renouveau et qu'il était maintenant possible de faire évoluer dans un sens positif une République fédérale largement ankylosée. Si je me souviens bien, la critique à l'encontre d'une 'vieille' République fédérale perçue ou publiquement présentée comme réfractaire aux réformes, en proie à l'immobilisme, était alors dans l'air du temps au sein de toutes rédactions, commune à toutes les approches, qu'elles soient conservatrices, libérales ou sociales.

Un renouveau non exempt de situations cocasses

Ces bouleversements qui avaient lieu dans un laps de temps très bref et qui remettaient en question tout ce qui semblait jusque-là figé pour l'éternité pouvaient aboutir à des situations cocasses. C'est ainsi que, au début de 1990, tout juste trois mois après la chute du Mur, un journaliste (en l'occurrence l'auteur) se trouva soudain dans le bureau du *Medienkontrollrat* face à un homme portant une longue barbe... (c'était le signe distinctif des intellectuels de la RDA). Ce barbu donc, Andreas Graf, était en réalité chercheur (spécialiste de l'anarchisme !) et avait été hissé *via* la « Table ronde » à son poste de responsabilité au sein du *Medienkontrollrat* (mot à mot : « Conseil de contrôle des médias » ; *sic* !), une institution créée par la Volkskammer dans l'improvisation la plus totale et chargée de veiller au renouveau démocratique des médias dans ce qui était encore la RDA (il siégea pour la première fois le 13 février).

Tout dans ce renouveau des médias était mémorable. Car ce *Medienkontrollrat* était hébergé... dans les locaux du ministère de l'Information de la RDA. Or avant

la dictature de la RDA, le même immeuble au centre de Berlin (Est) abritait... le bureau du ministre nazi et propagandiste en chef du régime hitlérien : Joseph Goebbels. Un fait qui avait de quoi plonger dans une perplexité extrême même les journalistes occidentaux les plus chevronnés. Et quel ne fut pas leur étonnement lorsqu'ils durent constater que, dans ces lieux stratégiques du pouvoir de la RDA, les téléphones étaient aussi rares que les télécopieurs, et que l'information mettait un temps interminable à circuler dans les rouages tortueux d'un système de communication d'un autre âge.

Friedrich Wilhelm von Sell, qui avait dirigé l'établissement de radiodiffusion Westdeutscher Rundfunk (Cologne ; le plus grand d'Allemagne) et qui se trouvait soudain, au début des années 1990, investi d'une sorte de mission d'aide au développement occidental à la tête du nouvel établissement Ostdeutscher Rundfunk, minuscule en comparaison (et logé dans les 'baraquements de Babelsberg' qui étaient une sorte de P.C. pour la reconstruction de l'audiovisuel est-allemand), dut demander à son assistant de mettre en marche un poste de TSF militaire pour joindre ses têtes de pont à Cologne et Düsseldorf... C'était le règne de l'improvisation. Mais en même temps, il vous donnait le sentiment d'avoir des ailes, on se sentait engagé à l'extrême dans ce nouveau départ vers l'inconnu qu'on saluait comme une chance malgré toutes les incertitudes.

Le pouvoir des images

Dans cette révolution pacifique de la RDA, les médias ont indéniablement joué un rôle d'entraînement. Par exemple parce que, en octobre 1989, les habitants de Leipzig pouvaient suivre à la TV ouest-allemande leurs « *manifestations du lundi* », voir leur mouvement s'amplifier sur le grand boulevard Ringstraße et constater qu'on ne tirait pas sur la foule. Ce sont ces images, diffusées par les journaux télévisés de l'ouest, qui en firent un mouvement de masse, ce qui anima en retour les réflexions des téléspectateurs de l'est comme de l'ouest, les rendant méditatifs et certainement pleins d'espoir aussi, et qui limitèrent fortement la latitude d'action des acteurs politiques à l'Est. Car ceux-ci savaient que toute manifestation de violence ferait immédiatement le tour du monde sous forme d'images télévisées. Cet espace public potentiellement global les plaçait devant des choix cornéliens, alors qu'à l'inverse, il plaçait largement sous sa protection les citoyens.

La chute du Mur, un 'méga-event'

Les citoyens et téléspectateurs est-allemands se mirent dès lors à produire eux-mêmes des images reflétant les mutations de la société et les impulsions politiques. Ces quantités impressionnantes de drapeaux noir-rouge-or que la foule agitaient sciemment devant l'opéra de Leipzig (au fait, d'où provenaient-ils, ces drapeaux sans le marteau, le compas et les épis, symboles officiels de la RDA ?), elles di-

saient aux téléspectateurs à l'ouest comme à l'est de l'Allemagne : nos revendications vont plus loin encore, nous voulons une Allemagne unie. Or je me rappelle que cela n'était pas forcément pour plaire à un certain nombre de journalistes TV de l'ouest bien ancrés dans les cercles traditionnels de la capitale (Bonn). Ni non plus à un nombre non négligeable de mes confrères de la presse écrite. Ce qui les amena souvent, dans leurs informations et commentaires, à minorer l'ampleur des événements – et ce, contrairement à l'évidence même. La perspective d'une éventuelle réunification ? Plutôt une vision d'horreur dans l'esprit de nombreux journalistes ouest-allemands...

Et quand finalement le Mur tomba, sa chute elle aussi était plus qu'idéalement médiatique : c'était un *méga-event* ! Qu'il était télégénique, ce Mur avec ses tags multicolores côté Ouest, décor prenant vie grâce au mouvement de la foule. *Action* ! Des mains qui tapotent les *Trabant*, les larmes et le champagne qui mousse, les embrassades, les cris : « *c'est inimaginable !* », les morceaux de Mur qu'on casse, les coups de marteau sur le symbole de la partition et aussi de la mort... C'était plus beau et plus enivrant que la plus belle des mises en scène. Une fête qui s'auto-entretient, diffusée en boucle sur toutes les chaînes, et une boucle qui, de surcroît, s'enrichit de minute en minute. A une seule reprise seulement, plus tard, on revivra avec la même intensité le choc des images : quand s'effondrent les *Twin Towers* à New York.

Que la télévision a contribué à la chute du Mur et l'a même accélérée s'impose à l'évidence (voir Bourgeois, 2009 et de Peretti, 2009). Le coup de grâce lui a été porté par Hans Joachim Friedrichs, journaliste respecté, blanchi sous le harnais et présentateur-vedette du magazine d'informations télévisées *Tagesthemen* de la Une (Ouest). Le soir du 9 novembre, il avait forcé le trait en rapportant les célèbres phrases marmonnées par Günther Schabowski, membre du Politbureau, à propos de la nouvelle réglementation des voyages : « *La RDA a annoncé que ses frontières sont immédiatement ouvertes à tout un chacun. Les portes dans le Mur sont largement ouvertes* ». La simple allégation, par un journaliste, d'une ouverture que les dirigeants de la RDA n'avaient pas l'intention de prévoir dans cette ampleur, a suffi par se transmuier presque immédiatement en réalité.

Après la fête, la 'Grande investigation'

A la fête de la chute du Mur a succédé la 'Grande investigation'. Elle fut souvent empreinte de stupéfaction et reste déconcertante. Alors qu'avant la chute du Mur et avant la politique réformatrice menée par le président de l'Union soviétique, Mikhaïl Gorbatchov, ils avaient traité la RDA non sans quelque bienveillance (l'auteur force là quelque peu le trait dans un souci de clarté, tout en étant conscient que sa présentation peut prêter le flanc à la critique), les journalistes ouest-allemands ont brutalement rompu avec ce ménagement. Face aux caméras des essaims de correspondants et des équipes TV envoyées pour couvrir la RDA, celle-ci n'était plus

qu'une nation catastrophée, un pays depuis longtemps en déclin. On trouva et on diffusa maintenant des images montrant des lacs contaminés par des produits chimiques ou des conditions de production aux effets dévastateurs sur l'environnement telles qu'elles caractérisaient l'assemblage des *Trabant*, véhicules d'une obsolescence notoire et à la carrosserie toute de plastique. Or cette vision, véhiculée à l'unisson, d'un Etat en pleine décomposition, visible de l'extérieur à ces signes de délabrement, était souvent teintée d'opportunisme.

Beaucoup d'éléments que contenaient maintenant les reportages (TV, radio, presse écrite) n'étaient que folles exagérations portées autant par la stupéfaction et l'incrédulité que par une indomptable volonté de changement. *Elf 99*, l'émission pour les jeunes lancée naguère à la télévision de la RDA et qui était idéologiquement conforme, se mit soudain à adopter un ton irrévérencieux, à prendre de l'audace et à se lancer dans l'investigation. Les images qu'elle rapporta de Wandlitz – « l'enclave des bonzes », comme on surnommait cette résidence –, contribuèrent largement à saper le peu d'autorité restant aux anciens fonctionnaires du parti qui y menaient une existence privilégiée à l'abri du regard de la population. Des machines à laver de la marque *Miele* pour prouver leur décadence et leur hypocrisie – des arguments visuels irréfutables, du moins à l'Est. Ce sont toutes ces accréditations de ce qui était foncièrement inconcevable (qu'était-il réellement possible de savoir en RDA ?) qui accélérèrent en la renforçant la pression sur le régime. Celui-ci ne put y résister.

Audiovisuel : le fédéralisme s'impose

Qu'advint-il du système audiovisuel ? On vit naturellement s'engager immédiatement une féroce bataille : à quoi ressemblerait-il, comment et sous quelle forme intégrerait-il dans ses structures les nouvelles libertés de l'information que conquéraient (et goûtaient) de jour en jour les journalistes et responsables de programmes, tout en garantissant leur pérennité ? Tout aussi évidente était la grande méfiance que ces réflexions suscitaient surtout dans la nouvelle classe politique qui était en train de s'organiser au sein de mouvements très disparates. Mais la plus lourde hypothèque pour les salariés est-allemands s'imposait d'elle-même : elle résidait dans le centralisme de la radiodiffusion de la RDA, son histoire, ses liens étroits avec les organes de l'Etat.

Et même une personnalité d'envergure comme l'était Hans Bentzien, le dernier directeur général du *Deutscher Fernsehfunk* comme avait été pompeusement rebaptisée entre temps l'ancienne TV de la RDA, dut reconnaître son impuissance face aux habitudes prises de ce fait. C'est avec une admirable énergie que H. Bentzien, au cours de cette phase de transition et d'ouverture parfois anarchique, lutta pour une « troisième voie » propre à l'audiovisuel sur le territoire de ce qui était encore la RDA, pour une troisième structure de droit public aux côtés de l'ARD et de la ZDF à l'Ouest. Pourtant, tout dans sa carrière – il avait été ministre des cultes

et avait dirigé les éditions Junge Welt – le prédestinait à véhiculer et à mettre en pratique le mode de vie et les valeurs de la RDA. Mais très vite, bien avant que ne prenne de l'ampleur la revendication d'une Allemagne unie, officiellement exaucée quelques mois plus tard, il dut se rendre à l'évidence que ceux-ci appartenaient déjà au passé. Une autre approche politique avait pris le relais, s'exprimant dans la volonté de miser à nouveau sur des structures régionales, sur le fédéralisme – comme si, même sur le territoire d'une RDA (re)centralisée, les Länder n'avaient jamais cessé d'exister dans leur ancienne configuration.

Et c'est ainsi que finalement naquit, reflet structurel de l'acte d'adhésion de la RDA à la République fédérale, un système audiovisuel qui n'était lui-même que le reflet de l'évolution de la radiodiffusion dans l'Allemagne de l'ouest d'après-guerre dans un Etat fédéral : le réseau polycentrique des établissements fut simplement étendu, intégrant de nouveaux éléments et de nouvelles approches (voir dans cet ouvrage l'analyse d'I. Bourgeois). Nombreux furent ceux regrettant que, de la sorte, se trouvait trop vite canalisé, voire réfréné, l'élan de renouveau des rédactions de la TV de l'ex-RDA. On jugeait cependant généralement défendable le fait que, dans le cadre de la vérification des biographies professionnelles qui s'était rapidement mise en place, soient limogés les anciens cadres investis d'une mission de propagande. Seules étaient mises en doute les méthodes employées dans ces vérifications, de même que leur faible taux de succès (un seul cadre démasqué pour plusieurs milliers de dossiers vérifiés).

**Le fédéralisme audiovisuel
permet aux cultures régionales
de s'exprimer et de s'épanouir**

A posteriori toutefois, il faut bien reconnaître que, dans l'ensemble, le processus de transformation a bien mieux fonctionné qu'on ne croyait. Et que les particularités géographiques comme les cultures des nouveaux Länder de l'est aient pu trouver leur place et leur sens à la fois dans le paysage audiovisuel de l'Allemagne unie prouve une fois de plus l'ouverture comme la souplesse qui caractérisent cette Constitution de l'audiovisuel basée sur le fédéralisme qui s'est depuis longtemps établie à l'ouest et qui n'a cessé d'être affinée.

Le Land de Mecklembourg-Poméranie décida même d'adhérer au *Norddeutscher Rundfunk*, établissement de droit public commun à trois Länder (Hambourg, Basse-Saxe et Schleswig-Holstein) et de s'y associer en tant que quatrième, serrant ainsi les liens est-ouest dans le nord de l'Allemagne. De leur côté, les trois nouveaux Länder du sud-est (Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe) joignirent leurs forces pour créer le *Mitteldeutscher Rundfunk*, tandis que le petit Land de Brandebourg, désireux de sortir de l'ombre de la puissance politique du Land de Berlin, chercha dans un premier temps à développer sa propre identité *via* son établissement : *Ostdeutscher Rundfunk Brandenburg*. Plus tard, les deux Länder fusionnèrent leurs établissements (donnant naissance au *Rundfunk Berlin-Brandenburg*), officialisant ainsi le lien médiatique logique (et raisonnable au plan économique) entre la capi-

taille et sa périphérie. Au niveau des médias, l'union régionale a pu ainsi se faire, alors que le projet de l'unité politique entre Berlin et le Brandebourg – la fusion en un seul Land –, pourtant tout aussi judicieuse, a jusqu'ici échoué.

L'organisation de l'audiovisuel allemand selon les lois du fédéralisme a ainsi prouvé sa flexibilité et ce qui fait sa force. Concrètement, elle se traduit d'un côté par l'existence de structures régionales autonomes (*Landesrundfunkanstalten*), qu'elles soient l'établissement d'un seul Land ou de plusieurs, mais fédérées au sein d'un groupe de travail (dont le sigle est *ARD*) qui offre à chacune la possibilité d'y exercer des fonctions centrales de responsabilité ; d'autre part, par l'existence d'une structure commune à tous les Länder, l'établissement *ZDF*. Dans cette configuration, les identités régionales ne se trouvent ni diluées ni dissoutes ; au contraire, les particularismes – qu'il s'agisse de culture, de traditions ou de coutumes – peuvent déployer leurs propres forces et s'épanouir.

Mais cette culture des particularismes a fait aussi que par exemple le *Mitteldeutscher Rundfunk*, établissement commun à la Saxe, la Saxe-Anhalt et la Thuringe, s'est attiré un feu nourri de critiques et de railleries. Il a effectivement intégré dans ses structures et programmes nombre de concepts, de présentateurs et journalistes connus du temps de la RDA, plaçant sans réserve au centre de ses émissions les préoccupations et modes de vie spécifiques aux Allemands de l'est. Mais si ces Messieurs les critiques daignaient faire abstraction de leurs propres préférences en matière de programmes, peut-être finiraient-ils par reconnaître que c'était là, tout compte fait, la meilleure politique possible. Parce qu'elle intégrait et respectait justement tous ces éléments qui, dans une situation de bouleversement total, font que puisse se forger une nouvelle identité. Ce serait foncièrement méconnaître les réalités de la vie que de croire que dans de telles situations, la plupart des gens ne rêvent que de rupture et de renouveau. C'est plutôt l'inverse : face à l'irréversible, ils cherchent au contraire ce qui leur est familier, les rassure et leur permet de s'orienter.

Un processus public de débat sur l'avenir de l'audiovisuel uni

Et quand on veut bien se rappeler tous ces congrès, séminaires, symposiums des premiers mois de 1990, tous ces groupes, lobbies ou hommes politiques de toutes obédiences qui cherchaient à esquisser les perspectives de développement de l'audiovisuel, on finit, avec le recul, par aboutir à cette conclusion : évidemment, il y avait de l'outrecuidance à l'ouest, maintes offensives de conquête de l'Est, et plus particulièrement des tentatives (comme celle du lobby des opérateurs privés de l'ouest) pour lancer un grand coup, s'accaparer les avantages matériels de la situation en mettant la main sur les réseaux de fréquences et accroître ainsi les parts de marché. Mais bien plus importante fut la portée de toutes les tentatives entreprises pour concevoir des modèles viables pour l'audiovisuel de l'Est, modèles visant à transférer à la RDA le concept d'un audiovisuel placé sous la responsabilité de la société. A l'époque, l'audiovisuel était encore le média de référence ...

Certaines de ces réflexions avaient une haute valeur symbolique. Ainsi, au printemps 1990, l'ARD avait choisi le Reichstag pour y débattre publiquement des modèles envisageables pour la structure future de l'audiovisuel. Les intervenants au podium étaient, du côté ouest-allemand, des personnalités à la haute réputation d'intégrité comme les anciens présidents d'établissements de l'ARD Hans Abich et Albert Scharf et, du côté est-allemand : Hans Bentzien, directeur général du *Deutscher Fernsehfunk* pour quelques jours encore, Manfred Becker, secrétaire d'Etat en charge des médias ; bien sûr, la science (ouest) aussi était présente, en la personne de Wolfgang Kleinwächter, chercheur en sciences de la communication. Ce symposium était d'une grande dignité et empreint d'un grand respect, tant par le choix du lieu ou des intervenants que par la qualité du dialogue. En tout cas, il n'y avait pas le moindre soupçon d'arrogance ni là, ni dans les symposiums organisés à Leipzig et Berlin par les syndicats des médias, ni dans le grand séminaire sur l'avenir de la structure audiovisuelle qui s'était tenu à l'Evangelische Akademie de Tutzing, ou le symposium *Mainzer Tage der Fernsehkritik* organisé par la ZDF. Tous s'étaient immédiatement consacrés à cette problématique et avaient invité à débattre les principaux représentants des médias de la RDA.

Pour en revenir au rôle de l'auteur de ces pages à la tête de la rédaction d'*epd medien*, publication de référence qui se devait de faire circuler l'information dans la branche : j'ai à l'époque accumulé les interviews des principaux acteurs et responsables à l'Est, dont Hans Bentzien, Manfred Becker, Gottfried Müller (ministre des médias), Gero Hammer (il ne fut directeur général que quelques jours avant d'être démasqué comme « collaborateur informel » de la Stasi), et bien sûr les hommes politiques et responsables des médias de l'Ouest. Il était plus que justifié, dans cette situation d'urgence, dans ces conditions qui tenaient souvent de l'aventure, de mettre sur la table tout ce qu'il était possible de trouver en matière de réflexions pour alimenter ce qu'il faut bien appeler un gigantesque atelier théorique et pratique sur l'audiovisuel.

On a oublié l'incroyable vitesse à laquelle évoluaient alors les choses. Dieter Stolte, par exemple, qui présidait à cette époque la ZDF et qui n'avait nul pareil dans ses qualités de stratège visionnaire, avait décidé avec Hans Bentzien dès l'entrée en fonction de celui-ci que le *Deutscher Fernsehfunk* rejoindrait en qualité de membre le consortium éditant la chaîne *3sat* – coopération exemplaire des télévisions germanophones (ARD, ZDF, TV autrichienne et TV suisse alémanique) qui réalisent conjointement une chaîne culturelle hautement réputée.

Extension à l'est du réseau des autorités de régulation du secteur privé

L'évolution au cours des deux décennies a révélé que l'ouverture foncière d'un système audiovisuel organisé selon les règles du fédéralisme est une grande chance, puisqu'elle favorise la mise en réseau et une approche collective, de même qu'elle promeut l'autonomie à la fois de chacune de ses institutions et de leurs réalisations

conjointes. Cela vaut pareillement pour l'autre pilier du système dual de la radiodiffusion : le secteur privé dont le cadre des activités est fixé dans ses grandes lignes par les autorités régionales de régulation (les *Landesmedienanstalten*) qui contrôlent ce secteur au niveau de chaque Land. Ces autorités, instituées à l'est aussi, ont développé une coopération très productive ; on n'y distingue aucun déséquilibre systémique, aucune ligne de démarcation est-ouest, les *Landesmedienanstalten* des nouveaux Länder s'étant montrées dès le début à même de trouver leur place dans cette architecture. Et, tout comme à l'ouest, ces instances ont développé leurs caractéristiques et profils propres, toujours liés aussi à la présence de fortes personnalités à leur tête, mais sans jamais perdre des yeux l'objectif commun, à savoir veiller à créer des conditions favorables aux activités du secteur privé de l'audiovisuel.

Presse : la normalité d'un marché concentré

Pour résumer l'évolution de la presse écrite, le journaliste Frank Pergande (un ancien journaliste de RDA qui avait intégré la rédaction du *Frankfurter Allgemeine Zeitung* en 1998) avait voici peu eu dans ce quotidien cette formule pertinente : « *monopoles, avant et après* ». Autrement dit, à l'est, la presse a toujours pour base les anciens quotidiens de district du parti-Etat SED, mais rénovés. La *Treuhandanstalt* les avait mis en vente, et ils avaient rapidement trouvé acquéreur ; ils étaient bien ancrés dans leur région et représentaient pour les puissants groupes de presse de l'ouest une opportunité unique de croissance et de consolidation. Ces titres ont pu ainsi fidéliser leur lectorat puisqu'ils lui apportaient ces éléments d'orientation si nécessaires dans ces temps bouleversés.

Quand tout est bouleversé, les quotidiens permettent de s'orienter

Cela montre qu'à une époque où tout – de la législation au cadre de vie – change pratiquement du jour au lendemain, donc dans une époque en perpétuel état d'exception, le journal qu'on lit quotidiennement rassure par la certitude qu'il apporte, la confiance dans l'existence d'éléments invariables. Or cette fiabilité vaut nettement plus que le poids du passé, autrement dit le fait que le même journal avait été, hier encore, l'organe de la centrale du SED dans le district. Eux-mêmes pris dans un processus d'apprentissage et accumulant les expériences nouvelles, les quotidiens ont assurément rempli leur rôle : permettre au lecteur de s'orienter dans le monde. Et même aujourd'hui, confrontés à de profondes mutations – recul accéléré d'une partie de leur lectorat, crise économique, remise en question de leur modèle économique, changement radical dans les habitudes et modes de consommation des médias – les quotidiens ne peuvent offrir que ce que tentent d'apporter partout dans le monde les quotidiens de facture classique.

Aujourd'hui, la concentration est indéniable : il ne reste plus à l'est que 17 rédactions autonomes, contre 100 à l'ouest (pour plus de 350 titres). Il est dommage

que, parmi les anciens quotidiens supra-régionaux de la RDA, seuls deux aient survécu : *Neues Deutschland* et *Junge Welt*. Et il est intéressant de constater que *Super Illu*, l'illustré quelque peu tapageur né au « temps des bananes », à l'époque de la chute du Mur, se targue d'avoir aujourd'hui gagné en sérieux, bref, d'avoir mûri. Admettons. Après tout, ce n'est qu'une auto-proclamation...

Cliché de l'extrême droite et risques du politiquement correct

Il faut rappeler ici, pour mieux camper l'état de la société, la plus grande 'catastrophe' médiatique qu'ait connue l'Allemagne, et qui est associée au nom de la petite ville de Sebnitz en Saxe. Cette commune a fait l'expérience traumatique que, du jour au lendemain, quand un banal cliché semble devenir réalité, les médias sont capables de jeter aux orties tous leurs principes déontologiques de rigueur, de vérification de leurs sources et de véracité des faits.

Le cliché : la sourde vision de la subsistance d'une Allemagne nazie à l'est. Certes, tous les commentateurs n'ont pas tiré de quelques faits inquiétants mais isolés observés dans quelques communes (surtout dans les régions mal desservies et au faible dynamisme économique) un constat selon lequel, foncièrement et généralement, l'Allemagne de l'est serait un repaire de réactionnaires xénophobes s'adonnant au rêve pangermanique. Mais il y eut (et il y a toujours, bien que moins prononcés) beaucoup de préjugés exprimant une tendance moralisatrice, se nourrissant à la fois de l'ignorance et du déni du réel, et culminant dans un préjugé collectif : celui d'une « *Allemagne de l'ombre* » à l'extrême-droite. C'est dans ce climat d'opinion qu'il n'était pourtant pas possible d'ignorer que, à la fin 2000, même les publications et émissions les plus sérieuses renoncèrent à enquêter consciencieusement lorsque le quotidien de boulevard *BILD*, toujours en quête de sensationnel, rapporta que, dans le fond de l'Allemagne de l'est, à Sebnitz, des néonazis avaient, sous les regards de tous les témoins, noyé un enfant dans la piscine municipale.

Toujours est-il que, une fois prouvée la non véracité de cette allégation, cette 'catastrophe' médiatique géante a amené les médias de l'ouest à être plus prudents avec leurs apparentes certitudes et à se montrer plus critiques envers les clichés et schémas de pensée très prisés à l'ouest. Cela étant, il existera toujours des conjonctions thématiques favorables, y compris sous l'angle du 'politiquement correct'. Foncièrement, rien ne peut prémunir les médias contre la négligence, comme le révèle une affaire d'investigation reprise par la plupart des rédactions, et portant sur une collusion d'intérêts mêlant à Leipzig des personnalités en vue au milieu de la prostitution. Ici aussi, une fois la vérité rétablie, il apparut que le véritable scandale résidait dans l'amplification réciproque dans la course au sensationnel.

Livre et cinéma : des vases communicants

Le marché du livre a connu une évolution moins heureuse car très vite, les puissants éditeurs de l'ouest ont pris une place prépondérante. Les maisons d'édition de l'est

réputées comme *Aufbau* ou *Volk und Welt* ont perdu leurs bases. À l'inverse, un jeune auteur et journaliste est-allemand, Christoph Links, a mis toute son énergie dans la création des éditions du même nom publiant des livres à la couverture jaune canari. Son catalogue, qui joua un rôle important de forum lors de la quête identitaire des années de transition, a été systématiquement élargi en un lieu de réflexion sur les questions de politique et de société.

**Leipzig et Francfort :
salons du livre allemand**

Un autre éditeur, profondément ancré dans la tradition de la République fédérale, *Suhrkamp*, a quitté Francfort/Main en 2009 pour s'installer à Berlin – un déménagement auquel les rubriques culturelles de la presse ont accordé une haute valeur symbolique, y voyant non sans raison le signe qu'émerge une nouvelle identité culturelle dans l'Allemagne unie. Pour qui sait à quel point cette maison d'édition était une institution représentative de la République de Bonn, combien elle a marqué des générations entières d'étudiants et d'intellectuels, la portée de ce déménagement s'impose d'elle-même. Il s'agit de bien plus que d'une manifestation superficielle des migrations médiatiques ; il révèle que les lignes de force de la pensée sont en train de se réunir elles aussi tout naturellement, préfigurant un milieu intellectuel allemand.

La même tendance s'observe quand on considère la Foire du livre de Leipzig qui est aujourd'hui une fête du livre réputée et appréciée, en complément du Salon du livre de Francfort, un forum largement plus marchand axé sur les stratégies commerciales et les ventes de licences. Ici non plus, personne ne distingue plus entre auteurs de l'est ou de l'ouest ni ne s'intéresse à d'éventuelles ou présumées différences culturelles. Et même si parfois, le curseur est placé sur de telles distinctions, cela ne change rien au fait qu'elles ont perdu tout leur sens. Un auteur est-allemand comme Thomas Brussig, maître dans l'art de l'ironie, est une star dans toute l'Allemagne, de même que Christa Wolf (qui fut longtemps une égérie de la RDA), non seulement s'exprime avec la sensibilité d'une femme avertie, mais est depuis longtemps déjà la Grande Cassandre de l'Allemagne unie.

**A la télévision,
des acteurs allemands**

Plus généralement encore, le monde de la création est étonnamment ouvert aux échanges, à l'enrichissement mutuel. Dans aucune chaîne, les directions des programmes en charge des œuvres de fiction ne peuvent plus concevoir de tourner un film sans de grands acteurs originaires de l'est comme Dagmar Manzel, Corinna Harfouch, Matthias Habich, Anja Kling, Jörg Schüttauf ou Winfried Glatzeder. Quant aux œuvres télévisuelles (allemandes tout court) de réalisateurs comme Andreas Kleinert (lauréat du Prix Adolf-Grimme) ou Andreas Dresen, elles sont assurées de se voir décerner les plus hautes distinctions comme les Prix Grimme (inventés à l'ouest). Ils avaient commencé très tôt à insuffler leurs manières de voir les

choses, de même que la collection de fiction policière « *Polizeiruf 110* » (quasi une 'marque' de la production de l'ex-RDA) fait aujourd'hui partie intégrante de l'identité du genre, développant le plus naturellement du monde des récits policiers réalistes et inscrits dans un cadre régional comme son grand concurrent d'origine ouest-allemande. Souvenons-nous : le premier épisode de « *Tatort* », cette collection classique et réputée de fictions policières (ouest à l'origine ; elle a été reprise en France sous le titre « Sur les lieux du crime »), diffusé il y a 40 ans, avait pour titre « *Un taxi vers Leipzig* » (*Taxi nach Leipzig*). Son propos était intra-allemand, tout comme celui de tant d'œuvres audiovisuelles aujourd'hui, de documentaires aussi – qu'ils traitent de la « République-théâtre » qu'était la RDA ou qu'ils soient consacrés à des sujets clés comme la voie de fuite des Allemands de l'Est qu'étaient les tunnels (« *Le tunnel* »). Une preuve supplémentaire montrant que la télévision non seulement peut créer mais crée cet espace où s'épanouit la réflexion publique, celle de chaque individu comme de l'ensemble de la société.

Il n'y a plus qu'un cinéma – allemand

Tout aussi remarquable est l'essor du cinéma, alors qu'on pensait que la liquidation de la société de production centrale de la RDA, la Defa, allait plonger la création dans la dépression. Il faut dire que, lorsque le groupe Vivendi a pris position sur le vénérable site de production de la Defa (où résidait avant la guerre le géant européen Ufa) exclusivement pour y optimiser la rentabilité de ses activités immobilières (bureaux et habitations), rien ne laissait présager le renouveau de la production. Mais aujourd'hui, le site de Babelsberg est mondialement réputé. Et que dire de films comme « *L'Allée du soleil* », « *Good Bye, Lenin!* », « *Un été à Berlin* » ou « *La vie des autres* » ? Non seulement, ils ont apporté matière au dialogue intra-allemand – et même à ce qui est maintenant un 'monologue' allemand tout court -, mais ils concentrent désormais l'attention du monde entier auquel ils tendent le miroir du subtil processus de compréhension mutuelle des Allemands.

L'HISTOIRE DES MÉDIAS APRÈS L'UNITÉ ALLEMANDE est, malgré toutes ses ruptures et parfois ses occasions gâchées, dans l'ensemble une belle *success story*. Tout comme la réunification des deux Etats. Que ce soient les structures, les acteurs ou les vecteurs médiatiques, tous se sont révélés capables de créer un espace public favorable à la si difficile et si complexe reconstruction d'une identité – qu'elle soit celle d'un individu, d'une région ou d'une nation.

Le plus bel exemple de ce processus de multiples différenciations, rapprochements, assimilations, a été au printemps 2010 la candidature de Joachim Gauck à la fonction de président de la République fédérale. J. Gauck, un de ces opposants au régime de la RDA si représentatifs avec leurs liens avec l'Eglise protestante, et à qui le gouvernement fédéral confia plus tard la mission de gérer les archives et les dossiers de la Stasi, était considéré par les Allemands des milieux les plus divers comme la personnalité idéale pour représenter toute l'Allemagne. Et cette recon-

naissance s'accompagnait d'un étonnant suivi par les médias, étonnant dans sa régularité comme dans celle de sa tonalité positive. Dans cette personnalité reconnue pour son intégrité absolue et au parcours digne du plus haut respect, on reconnaissait tout ce qui fait l'Unité de l'Allemagne.

Que cela ait pu se produire si naturellement et ait été ressenti comme allant de soi tient assurément beaucoup à la personnalité de J. Gauck. Mais cela tient bien plus – et bien plus essentiellement encore – au fait que l'Unité est largement réalisée « *dans les têtes* » des Allemands, par-delà toutes les différences régionales (qui existent entre l'est et l'ouest tout comme entre le nord et le sud). Or cela est – sans l'ombre d'un doute – le fruit d'une médiation médiatique qui, malgré tout ce qu'elle pouvait avoir de controversé ou de contradictoire, s'est toujours révélée foncièrement constructive et productrice de sens par le sérieux avec lequel elle abordait la profondeur des débats et l'intensité de sa confrontation avec la réalité des faits.

(Traduction : I. Bourgeois)

Indications bibliographiques

« ARD im Gespräch. Eine andere Republik – ein anderer Rundfunk ? », débat diffusé par le Hessischer Rundfunk le 27 avril 2010

BAHRMANN H., « Die organisierte Selbsttäuschung. DDR-Journalismus : eine Ausgrenzungsgeschichte. Anschlusspsychose und Personenwandlungen in Adlershof », *epd/Kirche und Rundfunk*, n° 41, 26 mai 1990

BOURGEOIS I., « Allemagne : une démocratie construite sur la libre circulation de l'information », *Géopolitique*, n° 108, janvier 2010

BOURGEOIS I., « La télévision allemande, une indépendance structurelle », *Le Temps des médias*, n° 13, hiver 2009/2010

BOURGEOIS I., « Comment la TV ouest-allemande a contribué à la chute du Mur. Un cas unique d'interaction entre médias et opinion », *Working paper* n° 19/1, 2009, www.cirac.u-cergy.fr

DE PERETTI B., « Témoignage. 9 novembre 1989. Conférence de presse à Berlin-Est », *Working paper* n° 19/2, 2009, www.cirac.u-cergy.fr

« Deutschland – Heimat in Europa, 20 Jahre Wiedervereinigung », *Die Welt*, édition spéciale, 26 septembre 2010

DIECKMANN C., « Die Würde des Ostens. Was wir am 3. Oktober feiern können : Eine Bilanz nach zwanzig Jahren deutscher Einheit », *Die Zeit*, 30 septembre 2010

« Es gab ein großes Vakuum », interview de Roland Tichy, *epd medien*, n° 78, 6 octobre 2010

« Goldene Zeiten. Wie manche die DDR-Medien verteilen wollen », *epd/Kirche und Rundfunk*, n° 12, 14 février 1990

HALL P. C. (ed), « Revolutionäre Öffentlichkeit. Das Fernsehen und die Demokratisierung im Osten », *Mainzer Tage der Fernsehkritik*, vol. XXIII, Mayence, 1990

HOCHMUTH D., « Anschlusspsychose und Personenwandlungen in Adlershof », *epd/Kirche und Rundfunk*, n° 41, 26 mai 1990

« In Ruhe alle Kräfte zusammennehmen », interview de Gottfried Müller, ministre des Médias de la RDA, *epd Kirche und Rundfunk*, n° 47, 16 juin 1990

KAMMANN U., « Schnittmuster. Zur deutsch-deutschen Medienneuordnung », *epd/Kirche und Rundfunk*, n° 41, 26 mai 1990

KLOEPFER I., MRUSEK K., « Die unvollendete Einheit », *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 5 septembre 2010

« Konstruktive Konkurrenz. Gewerkschaftserklärung zur künftigen Rundfunkstruktur auf DDR-Gebiet », documenté in *epd/Kirche und Rundfunk*, n° 40, 23 mai 1990

LOEST E., « Ost-West. Nord-Süd. Deutschland : Wie geeint ist die Nation nach 20 Jahren Einheit ? Ein subjektiver Blick auf das Land », *Das Parlament*, 6 septembre 2010

MEYEN M., « Die ARD in der DDR », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 20, 17 mai 2010

« Ministerrat : Beschluss zu statuarischen Grundsatzregelungen des Deutschen Fernsehfunks vom 15. März », documenté in *epd/Kirche und Rundfunk*, n° 27, 7 avril 1990

PRANTL H., « Kain und Abel : Eine deutsche Geschichte », *Süddeutsche Zeitung*, supplément 20 Jahre deutsche Einheit, 2-3 octobre 2010

SEIB G., « ‚Die Chance des Neuanfangs nutzen‘, Ziele einer Rundfunkentwicklung in der DDR », *epd/Kirche und Rundfunk*, n° 44/45, 9 juin 1990

ULRICH B., « Danke ! 3. Oktober : Warum der Westen vom Osten pofitiert hat », *Die Zeit*, 30 septembre 2010

« Umgang mit der Identität von Menschen », interview de Gero Hammer, *epd/Kirche und Rundfunk*, n° 44/45, 9 juin 1990

« Unverwechselbar pro », interview de Wolfgang Vietze, directeur des programmes du Deutscher Fernsehfunke, *epd/Kirche und Rundfunk*, n° 28/28, 11 avril 1990

« Wer die Zuschauer hat, der wird gebraucht », interview de Hans Bentzien, Generalintendant du Deutscher Fernsehfunke, *epd/Kirche und Rundfunk*, n° 27, 7 avril 1990

« 20 Jahre – 20 Geschichten », *Berliner Zeitung*, magazine spécial, 2-3 octobre 2010.

Les médias dans l'Allemagne unie. De l'unification démocratique à la normalisation du marché

Isabelle Bourgeois

*Quelque 20 ans après l'Unité, l'Allemagne est sans conteste le marché médiatique de loin le plus dynamique d'Europe. Mais alors que, dans les autres branches ou secteurs de l'économie, le processus d'unification s'effectuait somme toute sans difficultés majeures puisque les lois présidant à l'activité ne diffèrent que peu dans le monde, et qu'il suffit au fond de servir intelligemment l'offre et la demande, l'Unité médiatique de l'Allemagne avait tout d'une gageure. Car c'est dans le 'secteur' des médias que s'exprimait dans sa version la plus pure la partition du monde en deux systèmes politiques et idéologiques antagonistes : en une démocratie et une dictature. Les deux Allemagne étaient en guerre, du moins par ondes interposées, seules armes franchissant le Mur en 1989. La libération du contenu – de l'information, des programmes – était une chose. La construction d'un système médiatique libéral et démocratique, une autre * ...*

La démocratisation de la presse s'est rapidement accomplie en RDA durant la « révolution pacifique », aussi sous la pression d'un besoin de libre expression trop longtemps muselé. Mais de là à concevoir pour l'audiovisuel public des structures institutionnelles correspondant aux missions démocratiques des médias, et à les rendre de surcroît pérennes, il y avait un monde. Bien que prévue dès le Traité d'unification, l'unité des radios et TV publiques mit longtemps à se faire.

Certes, le modèle ouest-allemand, qui avait fait ses preuves (voir dans cet ouvrage la contribution d'U. Kammann), s'imposera à l'est aussi, devenant celui de toute l'Allemagne. Mais à l'époque de la chute du Mur, ce modèle subissait lui-même de profondes mutations. Au plan réglementaire, le marché audiovisuel venait de s'ouvrir à des opérateurs privés, ce qui créait une situation de concurrence nouvelle. Au plan technique, on voyait se multiplier les vecteurs avec l'extension du réseau câblé et la réorganisation des fréquences hertziennes qui permettaient progressivement aux jeunes chaînes privées de se développer.

Mais c'est à la veille de la chute du Mur, à la fin août 1989, qu'allait se déclencher une révolution dont on n'a pas, à l'époque, réellement entrevu la portée, tant

* Version revue d'un article paru dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 98-99, octobre-décembre 2010.

les esprits furent accaparés au même moment par les prémisses de la chute du Mur : le lancement du premier satellite Astra. L'extension brutale du marché (ouest) que déclencha la chute du Mur, conjuguée à la démultiplication soudaine des vecteurs (satellite), a créé un formidable appel d'air, brouillant toutes les positions établies. Et c'est dans ce contexte en plein mouvement que se posait la question de l'unification de structures publiques de l'audiovisuel longtemps ennemies. Autant dire que les négociations furent mouvementées...

RDA : agitation et propagande

Fin des années 1980 : la RDA se ferme à la *glasnost*

En novembre 1988, le gouvernement de la RDA interdit la vente du magazine russe *Sputnik, digest* de la presse de l'Union soviétique publié par l'agence Novosti et distribué principalement dans les pays satellites. C'est probablement là la goutte d'eau qui fait déborder le vase, ou du moins un de ces événements qui, avec les élections truquées de la même année, conjuguées à la banqueroute de l'Etat (voir dans cet ouvrage la contribution de K. Brenke), préfigurent la fin imminente de l'emprise du régime de la RDA sur l'opinion.

A la fin des années 1980, le parti-Etat SED affronte en effet une crise majeure de politique intérieure : le processus de démocratisation engagé par la Pologne en 1980 et d'autres Etats de l'Est n'est certes relaté – quand il l'est – qu'avec la plus parcimonieuse prudence, mais il n'en risque pas moins de 'contaminer' l'opinion de la RDA et d'inciter les travailleurs est-allemands à revendiquer eux aussi plus de droits. La politique de *perestroïka* (transformation) et de *glasnost* (transparence) que mène Michail Gorbatchev en Union soviétique menace de déstabiliser les fondements mêmes du régime de la RDA, puisqu'elle s'accompagne d'un débat sur le passé stalinien du PC soviétique et du PC allemand. Or c'est ce 'travail de mémoire' que risquait d'importer en RDA l'édition incriminée de *Sputnik* (littéralement : compagnon de route, satellite), avec pour corollaire la revendication de plus de droits démocratiques.

« Il a été mis obstacle à toutes les publications constructives sur les processus de transformation en Union soviétique, de même qu'à la reproduction de documents afférents publiés dans les quotidiens soviétiques », peut-on lire ainsi dans le Compte rendu du Parti, distribué lors du congrès de dissolution du parti SED le 8 décembre 1989. Ce texte rédigé, après la démission du Comité central cinq jours auparavant, par une poignée d'ex-dirigeants du parti, dont Egon Krenz et Günter Schabowski, a été rejeté par le Comité directeur (texte publié in : Schabowski, 1990). Le gouvernement cherche donc certes à limiter l'influence de ces débats par toute une série d'interdictions (concernant notamment des films), mais il ne peut plus éluder la question : il lui faut choisir ou bien de poursuivre, seul de tous les

Etats du Bloc Est en pleine réforme, sa politique marxiste-léniniste en matière d'information et de propagande, ou bien l'infléchir vers plus de *glasnost*.

**Mais l'information
de la TV de l'ouest
franchit le Mur**

Pendant quelques semaines, il continuera à contrôler officiellement l'information, tout en menant une politique du laisser-faire face à une situation dont il est contraint d'accepter qu'il ne la contrôle plus en réalité.

Car la RDA se trouve dans une situation unique parmi tous les Etats de l'Est : elle partage la même langue que l'Allemagne 'impérialiste' de l'autre côté du Mur, et les médias audiovisuels de la République fédérale apportent aux citoyens de la RDA une information libre et factuelle sur leur propre pays, relatant justement tous les faits et événements que la propagande officielle s'efforce de ne pas divulguer. Autrement dit : structurellement, l'impact de la propagande est sapé par un pluralisme de fait qui permet aux citoyens de comparer les informations reçues et d'en confronter les sources (Kammann, 2010 ; Bourgeois, 2009).

Les ondes ne s'arrêtent pas aux frontières. Le régime de la RDA s'était rendu à l'évidence dans les années 1970 en levant les sanctions à l'encontre des individus ayant dirigé leur antenne râteau vers l'Ouest, puis en lançant, à partir de cette période de « démarcation » (*Abgrenzung*) en réaction à l'*Ostpolitik* de la RFA, une 'contre-programmation' dans l'audiovisuel se traduisant principalement par l'adaptation idéologiquement conforme de concepts d'émissions occidentaux.

Les ondes ne s'arrêtent pas aux frontières

Les chaînes de la RDA couvraient elles aussi une partie du territoire de la RFA ; mais elles n'étaient guère regardées par les Allemands de l'Ouest, sauf à la fin 1989, lorsque les événements se précipitent et que l'information télévisée de la RDA se démocratise.

A l'Ouest, pendant ce temps, les télévisions publiques multipliaient les relais tout le long du Mur. Et à la fin des années 1980, tout le territoire de la RDA était couvert par les chaînes de la RFA (et la radio *DLF*) – sauf deux régions à l'extrême nord-est

(les environs de Greifswald, près de la Baltique) et à l'extrême sud-est : la zone de concentration d'activités autour de Dresde, ce qui avait valu à cette dernière zone d'ombre le sobriquet de « Vallée des Innocents » (*Tal der Ahnungslosen*) et à la première chaîne publique de l'Ouest (diffusée par l'ARD) celui de « hors agglomération de Dresde » (*ARD = Außer Raum Dresden*). Or depuis le début des années 1980, les antennes collectives (câble) n'étaient plus interdites ; mais ces moyens de réception restaient généralement la prérogative de la nomenklatura ...

Une liberté d'expression sous contrôle

Au moment où la RDA fête son 40^e anniversaire et où, durant les célébrations, se déroule à Berlin (Est), le 7 octobre 1989, la première manifestation spontanée de l'histoire de la RDA après la répression sanglante de celle du 17 juin 1953 (depuis cette date, toute manifestation spontanée était interdite), les médias de la RDA sont totalement aux ordres du régime.

Certes, la Constitution de la RDA (art. 27, al. 1) stipulait que « *Tout citoyen de la République démocratique allemande a le droit d'exprimer librement et publiquement son opinion...* », mais la phrase se poursuivait ainsi : « *... dans la conformité aux principes de la présente Constitution* ». Ces principes dont le résultat était de restreindre la liberté d'expression se résumaient à la souscription totale au rôle dirigeant du parti SED et à la doctrine du « *centralisme démocratique* ».

L'ensemble de la chaîne de production de l'information était donc placée sous la tutelle idéologique du Parti dont la politique exprimait la voix des travailleurs. « *La direction du parti avait le monopole de l'information comme de l'organisation du parti. La communication entre la direction du parti et l'organisation était à sens unique, se faisant du haut vers le bas... Un retour n'était pas souhaité. Les informations transmises de la base vers le haut étaient maquillées, la recherche scientifique sur l'opinion était considérée comme inutile et fut supprimée. Les organisations de la base étaient exclues de la formation de la volonté de la centrale. Leur fonction se résumait à mobiliser les masses pour une ligne dictée d'en haut* » (Compte rendu du parti, in : Schabowski, 1990).

« Le journaliste socialiste est membre du parti »

L'information devant être fidèle à la ligne du Parti dont elle était l'expression, la profession de journaliste – un « *métier politique* » – était réglementée : à l'issue d'une année de formation au sein d'une rédaction, le stagiaire devait déposer sa candidature au département de journalisme de l'Université Karl-Marx de Leipzig, que les Allemands de l'Est avaient baptisé « *le monastère rouge* » (*das rote Kloster* ; voir l'ouvrage publié sous ce titre par B. Klump). Une fois reçu, il y effectuait quatre années d'études sanctionnées par un diplôme attestant de ses compétences professionnelles comme de sa sujétion au régime. En effet, explique le « *Dictionnaire du journalisme socialiste* » édité en 1981 par ce département : « *Le jour-*

naliste socialiste est fonctionnaire du parti de la classe ouvrière.... Il contribue à consolider le lien de confiance du peuple envers le Parti et l'Etat. L'ensemble de son activité est foncièrement déterminé par le programme et les résolutions du Parti marxiste-léniniste de la classe ouvrière ainsi que par la Constitution de l'Etat socialiste » (cité par Holzweissig, 1989).

**Censure préalable
et a posteriori**

Bien que cet état de fait soit officiellement nié (on renvoyait alors à la première partie de l'article de la Constitution sur la liberté d'expression), la censure s'appliquait sous ses deux formes : *a posteriori* et préalable.

La première forme est celle qu'on connaît le mieux : tout journaliste contrevenant encourait un blâme et des représailles en cas de récidive. Cette réalité entretenait l'auto-censure : les journalistes y « *étaient amenés par la contrainte. Ces 'ciseaux dans la tête' permettaient à Erich Honecker de se prévaloir, face aux journalistes et hommes politiques occidentaux, du fait qu'il n'y aurait pas de censure en RDA* » (Compte rendu du parti, in : Schabowski, 1990). En RDA, le droit de la presse relevait du pénal.

Plus significative encore est la censure *préalable*, puisque c'est à travers elle que s'exprimait la doctrine marxiste-léniniste. Ainsi, une fois par semaine, tous les rédacteurs en chef étaient réunis à Berlin pour prendre les directives ou mots d'ordre de la semaine. Ceux-ci concernaient à la fois les informations à passer sous silence, le contenu des informations à diffuser, et la manière de les traiter. Le « *Manuel du journalisme de la RDA* » explique pourquoi : « *Pour transmettre au lecteur une vision correcte de la réalité objective et de sa cohérence, il est procédé par le Parti au choix des informations à rendre publiques, de leur emplacement, de la hiérarchisation des faits relatés, comme de leur formulation, ainsi que de la composition des titres* » (cité par Holzweißig, 1989).

**Fin 1989 :
révélation des directives
du Politbureau à la presse**

Longtemps, ces pratiques sont restées peu connues, les divulguer était risqué. L'opinion n'en prit conscience qu'avec la démocratisation des médias, rendue officielle par la proclamation de la liberté de la presse et la nomination, le 7 novembre 1989, de Günter Schabowski aux fonctions de Secrétaire du comité central du SED chargé de l'information et de la politique des médias (donc ministre de l'information). G. Schabowski y avait été nommé par Egon Krenz à la condition expresse de l'être en qualité de « *liquidateur des structures jusque-là administrées* », se rappelle-t-il, ajoutant : « *cela voulait dire : fin de la mise sous tutelle de la presse* ». Et il raconte qu'une de ses premières mesures fut de « *convier les rédacteurs en chef pour les informer qu'à l'avenir ce genre de réunion n'avait plus de sens et qu'ils devraient faire tous seuls ce qu'ils avaient à faire* » (Schabowski, 1990).

Dans son édition du 19 janvier 1990, le quotidien CDU est-allemand *Neue Zeit* publie alors de larges extraits de ces directives, repris par le quotidien ouest-allemand *F.A.Z.* trois jours plus tard. Nous n'en citerons ici que deux. Alors que la pénurie de biens de consommation, notamment alimentaires (voir dans cet ouvrage la contribution de K. Brenke) est manifeste en RDA et que filtrent *via* la télévision ouest-allemande les informations sur une pénurie bien plus dramatique encore en Roumanie ou en Pologne, le mot d'ordre du 10 août 1989 est : « *Dans nos journaux, nous ne formulerons pas la moindre critique quant aux problèmes d'approvisionnement* ». Alors que, après l'ouverture de la frontière entre la Hongrie et l'Autriche (le 2 mai 1989), l'exode des Allemands de l'Est vers la RFA commence à prendre des proportions dramatiques, le mot d'ordre du 27 juillet 1989 est : « *Nous ne nous intéresserons pas à la problématique des départs de RDA* ».

Ces directives étaient fixées par le Politbureau du SED. Leur mise en œuvre était confiée à un membre du Comité central qui avait sous sa direction le Département Propagande (chargé de fixer la ligne politique générale) et le Département Agitation chargé de la mettre en œuvre, donc de veiller à sa diffusion, et dont dépendait l'Office de presse du président du Conseil des ministres. C'est cet Office qui délivrait les mots d'ordre hebdomadaires.

Le même avait sous sa responsabilité l'agence centrale d'information ADN et présidait deux Comités d'Etat assumant la tutelle, l'un de la radio, l'autre de la télévision. Pour le dire autrement : l'agence ADN, l'office de radio et l'office de télévision étaient le bras prolongé du Politbureau qui avait par ailleurs son organe (le quotidien *Neues Deutschland*) et contrôlait également *via* l'Office de presse les publications des organisations de masse (par exemple *Junge Welt*) comme les journaux des partis d'opposition autorisés (dont ce *Neue Zeit* de la CDU de l'Est).

Renouveau de la presse, puis normalisation

RDA : la presse entièrement sous contrôle du Parti

La presse écrite, abondante au demeurant avec 550 titres pour 1 000 habitants (Statistiques officielles de la RDA), n'était pas seulement contrôlée *via* la formation des journalistes ou l'emprise du Parti sur son contenu. Elle l'était aussi au niveau de la production.

Le papier était contingenté, et la principale quote-part attribuée aux organes du parti. Ainsi, sur les 39 quotidiens existants, tirant à plus de 9 millions d'exemplaires au total, la part du lion (6,6 millions) allait aux 15 édités par le SED (dont *Neues Deutschland* et *Berliner Tageszeitung*). Les quotidiens des organisations de masse ayant un tirage total de près de 2 millions, les 18 titres des partis d'opposition autorisés par le régime (ils étaient dénommés *Blockparteien*) devaient se contenter d'un tirage d'un peu plus de 800 000 seulement au total. S'ajoute à cela que la quasi-

totalité de la presse était imprimée par une holding dépendant du comité central ; quant à la distribution auprès des abonnés et des points de vente autorisés, elle était un monopole de la poste. Enfin, la politique des bas prix voulait que les journaux soient largement subventionnés (332 millions de marks est en 1989).

On comprend mieux, dès lors, pourquoi tant de titres de l'ex-RDA se sont effondrés ou ont fait faillite peu après la démocratisation de leur rédaction (Kammann, 2010) : la presse devait faire simultanément l'apprentissage de la liberté d'information et des lois du marché. Personne, à l'époque, ne pouvait imaginer qu'un quotidien puisse être une entreprise obéissant à des lois économiques propres, personne ne maîtrisait ni la production ni la distribution de ce produit qu'est un journal. Jusqu'au 15 mai 1990, la Deutsche Post (RDA) avait le monopole de la distribution, les éditeurs ne connaissaient donc même pas leurs abonnés, ni encore moins leur lectorat.

1^{er} avril 1990 : fin des subventions

La libération de la presse s'est faite durant une brève période d'effervescence qui s'accompagne de toutes les manifestations non seulement d'une concurrence naissante, mais aussi de la découverte même de ce qu'elle implique, et qui se prolongera quelques années, puisque l'adhésion de la RDA à la RFA provoque une redistribution des cartes dans l'ensemble de l'Allemagne unie.

La crise latente se manifeste au moment de l'abandon, le 1^{er} avril 1990, de la politique de subventionnement de la presse. Du jour au lendemain, celle-ci découvre les coûts réels, et les titres triplent le prix de l'exemplaire, ce qui entraîne une vague de désabonnements sans pareille : selon une lettre du ministre est-allemand de la poste, publiée par le quotidien *Berliner Zeitung*, 3,6 millions d'abonnements auraient été résiliés en la seule journée du 1^{er} avril 1990, tous titres confondus (*CIRAC MEDIA*, n° 3/90).

Cette chute s'explique toutefois aussi par une normalisation des habitudes de consommation des médias des Allemands de l'Est : rassurés désormais sur la qualité comme la fiabilité de l'information, les lecteurs n'ont plus besoin comme avant de multiplier les abonnements pour confronter la présentation des faits et chercher à saisir, au détour d'une phrase ou entre les traits d'une caricature, l'élément invalidant la propagande officielle ou du moins apportant un éclairage un tantinet plus pluraliste. Et puis, maintenant qu'il n'y a plus de frontière ni d'interdits, ils peuvent librement acheter et découvrir les grands quotidiens (supra-régionaux) et les périodiques de l'ouest.

Enfin, les Allemands de l'Est ont d'autres priorités en matière de médias à l'approche de l'union monétaire : ils ont un immense besoin de rattrapage en biens de consommation. Et plus particulièrement en récepteurs de radio ou de TV pour enfin pouvoir capter en couleur cette télévision ouest-allemande que, à l'exception d'un nombre croissant de privilégiés, ils ne pouvaient recevoir souvent qu'en noir et

blanc. Au moment du passage à la couleur dans la deuxième moitié des années 1960, la RDA (comme l'ensemble des pays du bloc Est) avait en effet opté pour le SECAM français pour contrer le PAL ouest-allemand ; ces deux standards étaient néanmoins compatibles en noir et blanc.

**16 mai 1990 :
fin du monopole de distribution**

Dans ce contexte de bouleversements, et profitant d'une sorte de vide juridique sur un marché qui émergeait, les quatre grands éditeurs ouest-allemands de quotidiens et périodiques (Bauer, Burda, Gruner+Jahr et Springer) avaient entrepris immédiatement après l'ouverture de la RDA de monter un système de distribution pour mieux vendre à l'est leurs propres produits. Mais ils s'étaient fait rappeler à l'ordre par l'Office fédéral des Cartels (RFA) : à l'ouest, le secteur de la distribution est interdit aux éditeurs de presse pour empêcher tout monopole d'opinion.

Et en RDA, le gouvernement issu des élections libres du 18 mars 1990 adopte un décret sur la distribution de la presse, entré en vigueur le 16 mai, qui libéralise ce secteur d'activité, mais en conformité avec la législation de l'ouest. Restait la question de l'impression. 13 des 15 imprimeries que comptait la RDA appartiennent au Parti, qui ne les cède que progressivement et après force tergiversations. Les rares rotatives accessibles sont donc sursaturées, et de surcroît obsolètes, ce qui interdit notamment la couleur.

S'engagent alors de nombreuses coopérations entre quotidiens est et ouest. A l'origine, elles étaient donc avant tout d'ordre financier, technique et commercial, mais les professionnels de l'ouest apportaient aussi leur soutien en termes de formation. A la méconnaissance héritée du modèle économique de la presse s'ajoute l'évolution du contexte : le 'modèle' est-allemand d'une presse purement idéologique est maintenant obsolète, et la demande des lecteurs est-allemands allait, une fois leur soif de débats politiques assouvie, au format classique du quotidien généraliste, pluraliste et politiquement indépendant. Et ce quotidien se devait – à l'est comme à l'ouest – de servir aussi la demande d'informations locales ou régionales, puisque dans le *mediamix* allemand (des deux côtés de l'ancien Mur), c'est la télévision surtout qui livre l'information nationale et internationale.

Or il y avait en RDA 218 éditions régionales des titres du SED (39), donc un potentiel à optimiser, d'autant que nombre de ces éditions s'étaient démocratisées, et que leur lectorat les avait fidèlement accompagnés dans cet effort. Ce sont donc majoritairement les éditeurs régionaux de l'ouest qui, forts de leur expérience (et des coopérations engagées avec leurs homologues de l'est), mais aussi désireux d'étendre leurs parts de marché, vont se poser candidats notamment au rachat des 10 grands quotidiens régionaux de l'ex-SED (tirage total de plus de 3 millions d'exemplaires) quand la *Treuhandanstalt* les mettra en vente au début 1991 selon une procédure d'appel d'offre respectant à la fois le mieux disant social et le droit de la concurrence ouest-allemand (un seul titre par candidat).

A l'été 1992, les nouveaux contours du marché est-allemand de la presse prennent forme : les trois quarts des journaux de la RDA ont survécu ; seuls ont disparu les organes du parti, les titres de la 'nouvelle gauche' et les titres à trop faible tirage ; quelques nouveaux titres sont nés, surtout dans la zone de l'ancien Mur. A une exception près, les 31 quotidiens qui subsistent (sur 39 à l'origine) appartiennent tous à des éditeurs de l'ouest. Leur tirage varie entre 315 000 exemplaires (*Leipziger Volkszeitung*) et 560 400 (*Freie Presse*, Chemnitz) – soit le niveau de l'ouest que seul dépasse le leader incontesté : *WAZ* (Essen ; 653 100).

Un marché normalisé : concentration et pluralisme

Le rêve (ou la hantise) des repreneurs était de voir l'un de ces titres grandir au point de devenir un quotidien supra-régional comme le sont le *F.A.Z.* (Francfort), le *Süddeutsche Zeitung* (Munich) ou le *Handelsblatt* (Düsseldorf). Les grands quotidiens 'nationaux' allemands sont en effet tous d'abord des régionaux qui, simplement, sont distribués aussi dans l'ensemble de l'Allemagne et à l'international. Les médias allemands présentent tous une structure aussi polycentrique que celle de l'économie ou des pouvoirs administratifs ou politiques.

Pour contrer cette concurrence potentielle, l'un d'entre eux : *Die Welt*, déménage même de Bonn à Berlin. Mais aucun titre de l'est ne parvient à franchir le saut hors de sa région, même pas le *Berliner Zeitung* auquel on accordait pourtant les plus fortes chances après le déménagement de la capitale de Bonn à Berlin ; il est resté berlinois, métropolitain, sans plus. Il faut dire aussi qu'en l'espace de 20 ans, les nouvelles technologies et les 'nouveaux médias' ont considérablement changé la donne.

Le paysage allemand de la presse est aujourd'hui normalisé. Et il présente un fort degré de concentration au niveau des éditeurs. Alors qu'en 1991, le nombre d'éditeurs de quotidiens s'élève à 410 (on en comptait 358 à l'ouest en 1989), il est tombé depuis à quelque 350. Dans le même temps, le nombre de rédactions autonomes, c'est-à-dire pouvant servir plusieurs titres (119 à l'ouest et 37 en RDA en 1989), s'est stabilisé jusqu'à 2008 autour de 135, et ce dès 1993, année de crise économique ; il avait atteint un pic de 158 en 1991. Le nombre d'éditions (1 344 à l'ouest, 291 en RDA en 1989) a connu une évolution semblable : après un boom jusqu'en 1995 (plus de 1 600 éditions), il s'est stabilisé aux alentours de 1 500.

Autrement dit, bien que le marché soit fortement concentré au niveau des sociétés ou groupes de presse, l'offre de journaux se caractérise par un grand pluralisme. Quant au tirage total (20,3 millions d'exemplaires à l'ouest en 1989), il n'est en 2008 que de 20,2 millions dans l'Allemagne unie, après avoir connu une baisse régulière depuis le boom de l'Unité enregistré en 1991 (27,3 millions).

C'est là l'effet des mutations observées dans tous les pays industrialisés depuis la montée en puissance des médias en ligne qui captent consommateurs de contenus et budgets publicitaires. C'est aussi l'effet de l'Unité même : l'extension du marché

qu'elle représentait pour les éditeurs de l'ouest a déclenché une phase de restructuration puis de concentration des éditeurs. Les mutations étaient d'autant plus profondes qu'elles avaient pour parallèle le repositionnement de la presse dans le segment de l'audiovisuel, lui aussi alors en pleine phase de restructuration.

Audiovisuel : la quadrature du cercle a trouvé une réponse

Les éditeurs de presse sont en effet les acteurs de la première heure de la libéralisation de l'audiovisuel en RFA ouest (Bourgeois, 1995). Ils y sont engagés selon leur taille et leur 'métier'.

Les éditeurs de la presse régionale préfèrent la radio, autre 'métier' construit sur le verbe, et média local ou régional par excellence en Allemagne. Cela est dû au fait que les Länder sont souverains en matière d'audiovisuel et que, les ondes longues ayant été retirées à l'Allemagne au sortir de la guerre, la bande FM est exploitée en RFA dès le début de 1949 ; or elle ne dessert que de courtes distances. En outre, les fréquences sont limitées en nombre par une gestion du spectre que rend délicate la présence des transmissions militaires des forces alliées. Quant aux grands groupes que sont les éditeurs de périodiques, média associant le verbe et l'image, ils s'investissent dans la télévision qui est lui aussi un média à diffusion nationale, tout comme leurs titres.

Des médias qui croissent par 'endogamie'

Comme une 'loi' implicite veut qu'aucun capital étranger à la branche (sauf bancaire, bien sûr) ne puisse être investi dans les médias, la croissance rapide du secteur privé de l'audiovisuel après le feu vert que lui donna l'entrée en vigueur, le 1^{er} avril 1987, du Contrat d'Etat sur l'ordre dual de la radiodiffusion, a toujours été organique ou pour le dire autrement : endogame. Le même constat vaut *a fortiori* pour ses permanentes restructurations.

Cette interdiction tacite – le 'tabou Hugenberg' – vise à interdire à tout jamais la collusion d'intérêts entre industrie (notamment militaire), monde politique et médias comme ce fut le cas sous le III^e Reich. Sous la République de Weimar, Alfred Hugenberg, président du directoire de Krupp et député nationaliste, avait constitué un empire médiatique qui fut le levier de l'accession au pouvoir d'Hitler et favorisa la mise au pas des médias (surtout audiovisuels) dès l'entrée en fonctions du ministre de la Propagande, Josef Goebbels.

En se constituant en 1949, la jeune RFA a ainsi doublement tiré les enseignements de la dictature nazie : par ce tabou concernant le capital des médias, et par le principe de la liberté constitutionnelle des médias. Pour assumer pleinement leurs fonctions d'information, d'articulation, de critique et de contrôle en démocratie, les médias doivent en effet être indépendants non seulement du pouvoir politique (exécutif, en l'occurrence), mais de *tout* pouvoir, notamment économique.

La portée de la liberté de l'information en RFA

La loi fondamentale garantit la liberté d'information. Cette garantie figure presque en tête du catalogue des droits fondamentaux. C'est l'art. 5, al.1 : « *Chacun a le droit d'exprimer et de diffuser librement son opinion par la parole, par l'écrit et par l'image, et de s'informer sans entraves aux sources qui sont accessibles à tous. La liberté de la presse et la liberté d'informer par la radio, la télévision et le cinéma sont garanties. Il n'y a pas de censure* ». L'al. 2 poursuit : « *ces droits trouvent leurs limites dans les prescriptions des lois générales, dans les dispositions légales sur la protection de la jeunesse et dans le droit au respect de l'honneur personnel* ». (L'al. 3 garantit la liberté de l'art, de la science, de la recherche et de l'enseignement).

Dans son abondante jurisprudence, le Tribunal constitutionnel fédéral n'a cessé d'insuffler vie à cette liberté dont, dans son premier grand arrêt rendu en 1961 (surnommé « jugement sur la TV Adenauer » et considéré comme la 'Grande charte' de l'audiovisuel), il a explicité la portée. « *L'art. 5 de la Loi fondamentale contient plus que le simple droit fondamental individuel du citoyen au respect, de la part de l'Etat, d'un champ de liberté au sein duquel il peut exprimer librement son opinion. L'art. 5, al. 1, 2 de la Loi fondamentale garantit en particulier l'autonomie de la presse en tant qu'institution... Il serait contraire à cette garantie constitutionnelle que l'Etat, directement ou indirectement, réglemente ou dirige en totalité ou en partie la presse* ». Autrement dit, outre-Rhin, la presse jouit d'une garantie institutionnelle de sa liberté.

Cette garantie institutionnelle s'applique également à l'audiovisuel (ou : radiodiffusion). Les juges de Karlsruhe poursuivent : « *Abstraction faite de [sa] spécificité ..., la radiodiffusion appartient, au même titre que la presse, aux moyens modernes de communication de masse indispensables qui influent sur l'opinion publique et contribuent à la former. La radiodiffusion est plus qu'un simple 'medium' dans la formation de l'opinion publique, elle en est bien plutôt un 'facteur' éminent* ». Il s'ensuit que, pour la radiodiffusion, « *la liberté ne revêt pas une importance moindre que pour la presse. Cela est clairement exprimé dans l'art. 5 dont l'al. 1, 2 garantit, en même temps que la liberté de la presse, 'la liberté de la relation par la radiodiffusion et le cinéma'* ».

La différence entre presse et audiovisuel réside dans la forme que prend ou doit prendre le pluralisme. La presse étant un marché, soumis à vive concurrence, le pluralisme est de ce fait assuré – en externe, par la pluralité des produits et des positions exprimées. Une telle concurrence étant par nature limitée dans l'audiovisuel (du moins à l'ère analogique, et du moins en 1961) du fait de la rareté des fréquences, le pluralisme externe est difficile à réaliser. Il convient donc de prévoir par la loi une structure organisationnelle permettant d'assurer ce pluralisme en interne.

« *L'art. 5 exige... que cet instrument moderne de la formation de l'opinion ne soit livré ni à l'Etat, ni à un seul groupe social. Les organismes de radiodiffusion doivent donc être dotés d'une structure telle que l'ensemble des forces à prendre en considération disposent d'un pouvoir d'influence au sein des organes de la société et puissent s'exprimer dans le programme global* », c'est-à-dire dans l'ensemble des chaînes et radios produites en Allemagne, considéré comme un tout. Cette indépendance va très loin : même un législateur, pourtant élu du peuple, ne peut édicter la moindre directive en matière de programmes (arrêt de 1987).

Si les juges ont étendu le corollaire de ces garanties – le *droit à l'information* de tout un chacun – à l'ère du numérique en 2008, aucun arrêt depuis 1961 n'a modifié leur approche. Alors qu'elle s'appliquait, à l'époque, au seul secteur public de l'audiovisuel, elle a simplement été étendue en 1986 au secteur privé naissant, introduisant dans le même temps un 'partage des rôles' entre public et privé dans la phase de constitution du marché : au service public d'assurer le « *service de base* » (missions d'intérêt général), aux jeunes chaînes privées d'assurer seulement des « *standards de base* ».

Le contrôle pluraliste par les groupes représentatifs de la société s'effectue en interne pour le public (via le *Rundfunkrat*, conseil de surveillance). Il est externalisé pour le privé, et confié à des autorités de régulation indépendantes, régionales : les *Landesmedienanstalten*.

**Secteur public :
comment marier
l'eau et le feu ?**

Si, après la chute du Mur, les radios et TV privées de RFA cherchent à s'étendre à l'est, profitant elles aussi de cette extension du marché pour décupler leur audience et multiplier les 'contacts' publicitaires, et mues par l'espoir de conquérir quelques fréquences disponibles pour leur diffusion herztienne terrestre alors en plein développement, la situation était tout autre pour le secteur public. Le secteur privé était, quant au fond et à quelques détails près, aux prises avec les seules réalités du marché (et des plans de fréquences).

Le secteur public, lui, était doté par définition d'une mission foncièrement politique : indépendant du pouvoir, « *medium et facteur* » de la démocratie d'un côté du Mur, instrument du « *Parti marxiste-léniniste de la classe ouvrière* » de l'autre. Le défi de l'Unité était alors de (ré)concilier structures, acteurs et programmes que tout opposait depuis 40 ans, en un mot : de marier l'eau et le feu.

La 'guerre des ondes'

Vitrines de la partition du monde, les deux Allemagne s'affrontaient bien sûr par ondes interposées.

- Au niveau de la **radio**, la radio internationale de la RDA : *RBI (Radio Berlin international)* diffusait vers l'Ouest la propagande officielle du SED. En face, les Alliés américains avaient installé à Munich la *Voice of America*, radio de contre-propagande ; et dans leur secteur à Berlin, le *RIAS (Radio im amerikanischen Sektor)*, sorte de 'voix du monde libre'.

La RFA pour sa part, dont la démocratie est établie sur la liberté d'information et dont la Constitution laissait ouverte la possibilité d'une adhésion de la RDA (c'est l'art. 23 qui permit l'Unité et qui fut modifié ensuite, ancrant la RFA dans l'Union européenne), préféra miser sur l'information. C'est ainsi que fut institué en 1960 une radio généraliste desservant l'Europe et « l'autre Allemagne » : le *Deutschlandfunk* (Cologne). Elle émettait en ondes moyennes et sur la seule fréquence ondes longues restant à la RFA après la guerre ; celle-ci était tournée vers l'Est. Elle avait, en face, la radio 'européenne' de la RDA : *Stimme der DDR*.

- Au niveau de la **télévision** – rappelons que les programmes franchissaient le Mur – l'affrontement se faisait *via* les émissions. L'exemple le plus célèbre est ce magazine hebdomadaire de propagande (durée : 20 minutes) lancé en 1960 en RDA, en pleine guerre froide : « *Der schwarze Kanal* » (le « canal noir », noir comme l'impérialisme occidental). Il sera déprogrammé peu après la chute du Mur. Sa mission était de développer des stratégies 'de barrage' pour contrer l'impact de la TV de l'ouest ; il utilisait pour ce faire des extraits d'émissions ou d'articles parus en RFA pour 'informer' sur les dysfonctionnements d'un monde capitaliste traversant crise après crise et mieux faire apparaître, par contraste, les mérites du régime socialiste.

En réaction à la « politique de démarcation » de la RDA, la deuxième chaîne ouest-allemande (ZDF) lance en 1971 un magazine politique hebdomadaire d'une demi-heure qui se veut l'émission par excellence d'une Allemagne unie : « *Kennzeichen D* » (« Matricule D », D pour Deutschland). Sa mission est double : servir de correctif à la propagande de la RDA, mais aussi et avant tout à l'effet trompeur que pouvaient avoir sur des téléspectateurs est-allemands délibérément tenus à l'écart des réalités ouest-allemandes les programmes de la RFA (et la publicité). Réputée pour l'honnêteté et l'objectivité de son information, elle était très prisée des Allemands de l'Ouest et de l'Est. Pour ces derniers, elle était l'une des sources d'information les plus crédibles sur la RDA.

**RDA : 6 radios
et 2 chaînes de TV**

Au moment de la révolution pacifique, le Comité d'Etat pour la Radio dépendant du Département Agitation a sous sa tutelle l'Office de radio et ses 5 divisions éditant 6 stations : Radio DDR qui diffuse deux programmes (*Radio DDR 1*, informations 24 heures sur 24, et *Radio DDR 2*, émissions culturelles en après-midi et soirée) ; *Berliner Rundfunk* (radio métropolitaine, 24 heures sur 24) ; *Stimme der DDR* (radio 'européenne'), *Radio Berlin International* (la « voix » de la RDA à l'international) et *Jugendradio DT 64* (pour les jeunes, créée en 1987).

En matière d'information générale, les Allemands de l'Est préfèrent les radios de l'Ouest, principalement *RIAS* (à Berlin) et *Deutschlandfunk* qu'ils peuvent capter dans toute la RDA. Quant aux jeunes, ils sont attirés par la musique occidentale, ce qui avait incité le Parti à leur proposer *DT 64* avec une 'contre-programmation' de rock ou folk idéologiquement plus conforme. Il en ira de même pour la TV qui, à l'instigation de Margot Honecker, crée le 1^{er} septembre 1989 une nouvelle émission pour les jeunes avec la même mission : « *Elf 99* ».

L'Office de télévision *Fernsehen der DDR* qui dépend du Comité d'Etat pour la télévision (Département Agitation) réalise deux chaînes nationales : *DDR 1* (généraliste ; elle émet de 8 heures à minuit) et *DDR 2* (à dominante culturelle, avec quelques émissions régionales ; de 17 heures en moyenne jusqu'à minuit). Elles diffusent un journal télévisé de 30 minutes : « *Aktuelle Kamera* », programmé à 19 heures 30 sur *DDR 1*, puis réédité dans la soirée (vers 22 heures) sur *DDR 1* et *DDR 2* ; l'information présentée est passée au crible de la censure préalable du Parti.

Les téléspectateurs est-allemands boudaient cette vitrine de la propagande officielle, lui préférant de loin les JT de l'ouest, surtout le « *Tagesschau* » de la première chaîne publique de l'ARD (Bourgeois, 2009). Or à l'automne 1989, « *Aktuelle Kamera* » est méconnaissable : dès le 11 octobre, il informe sur les manifestations qui se déroulent à Leipzig depuis quelques jours (et qu'on appellera ensuite les « manifestations du lundi »). Ce JT s'est démocratisé comme l'avait fait la presse avant lui, et son nouveau ton critique fait qu'il est maintenant assidument suivi à l'Est comme à l'Ouest. Dans la semaine du 6 au 12 novembre, il a eu en moyenne 320 000 téléspectateurs par jour en RFA, soit dix fois plus qu'avant. Cet engouement retombera peu après, quand les événements seront moins dramatiques.

Ce dispositif existait depuis 1968, une date à la portée très différente en RDA et dans le monde occidental : cette année-là, la RDA adopte une nouvelle Constitution et, entre autres mesures, le Parti resserre les liens avec les médias ; le département de journalisme de l'Université de Karl-Marx à Leipzig sera créé en 1969.

Pour mieux contrôler l'audiovisuel (et notamment la TV qui prenait alors son essor), l'ancien Office central de radiodiffusion dépendant du Département Agitation est scindé en deux. L'Office pour la TV était dirigé depuis par Heinrich Adameck, cadre du Parti. En décembre 1989, ce dernier est démis de ses fonctions, et son poste supprimé. A la place est créé celui de *Generalintendant* (intendant

général) ; il sera occupé par le journaliste Hans Bentzien qui avait été ‘mis au placard’ en 1978 (voir dans cet ouvrage la contribution d’U. Kammann). C’est lui qui est chargé de mener la démocratisation de l’Office de TV, qui reprend alors le nom qu’il portait avant la politique de démarcation : *Deutscher Fernsehfunk (DFF)*.

Une démocratisation en plusieurs étapes

Mais alors que la démocratisation et la normalisation s’effectuent très rapidement dans la presse, et que ce processus est largement achevé avant même que soit scellée l’Unité politique, il faudra trois bonnes années à l’audiovisuel de la RDA pour accomplir ce processus.

Le 13 février 1990, la *Volkskammer* (le parlement de la RDA) institue un « Conseil de contrôle des médias » : le *Medienkontrollrat*. Il est composé de 23 représentants des partis, des commissions parlementaires, des Eglises, du gouvernement et des diverses formations réunies au sein du *Runder Tisch* (la « Table ronde » qui s’était constituée lors de la révolution pacifique et avait conseillé le gouvernement Modrow jusqu’aux élections libres à la Volkskammer le 18 mars 1990). Ce *Medienkontrollrat* est chargé de couper le cordon ombilical entre le gouvernement et les médias et de garantir leur indépendance en application de la Loi sur la garantie de la liberté d’opinion, d’information et des médias entrée en vigueur le même jour.

Cette loi rompt avec les principes marxistes-léninistes tels qu’ils s’appliquaient à l’information selon la Constitution de la RDA. Son art. 1 se substitue à l’art. 27 de la Constitution de la RDA ; il énonçait : « *Chaque citoyen a le droit à la libre expression de son opinion. Ce droit comprend la liberté d’accéder, sans considération de frontière, aux informations et idées de toute sorte, par la parole, l’écrit, l’imprimé, l’œuvre d’art ou par tout autre moyen de son choix, comme il comprend la liberté de les recevoir et de les communiquer* » (*CIRAC MEDIA*, n° 2/90). La même loi autorise également la publicité à la radio comme à la télévision. Et elle amorce un processus de réflexion sur le statut des offices de radio et de TV, qui devra être comparable ou identique à celui des établissements de droit public de la RFA.

Or la radio et la TV sont « *l’institution de la RDA... qui a survécu le plus longtemps en tant qu’organisation* ». Elles étaient un des derniers bastions du régime, et leur ‘déSTASification’ ne s’est souvent faite qu’en apparence. En réalité, « *on y perfectionnait l’agitprop pour mieux défendre ses propres intérêts* », se souvient Roland Tichy qui fut conseiller de Rudolf Mühlfenzl et prit une part active à la rénovation de l’audiovisuel de l’ex-RDA (*epd medien*, n° 78/2010).

L’art. 36 du Traité d’Unification (signé le 31 août 1990 et entré en vigueur le 3 octobre) avait réuni provisoirement la radio (*Rundfunk der DDR*) et *DFF* de l’ex-RDA en une seule structure : la *Einrichtung* (« l’Institution ») ; ils voyaient ainsi « *leur existence assurée jusqu’au 31 décembre 1991 au plus tard, sous la forme d’une personne juridique indépendante de l’Etat et commune aux [nouveaux] Länder* » ; « *les installations techniques des studios, jusqu’ici propriété de la*

Deutsche Post, ainsi que les biens immobiliers destinés à la production et à l'administration... lui sont attribués ». Dans l'intervalle, cette *Einrichtung* est gérée par une sorte de 'syndic de faillite' comprenant deux organes : un plénipotentiaire du gouvernement fédéral pour l'audiovisuel (Rudolf Mühlfenzl, ancien directeur de l'information du *Bayerischer Rundfunk*, qui prend ses fonctions le 15 septembre 1990) ; il est flanqué par un Comité de la radiodiffusion (*Rundfunkbeirat*) qui comprend 18 représentants des Länder et des groupes représentatifs de la société.

Le 1^{er} janvier 1992, la *Einrichtung* doit être dissoute par un Contrat d'Etat *ad hoc* (un Traité conclu entre les Länder, souverains en matière d'audiovisuel), puis transformée en un ou plusieurs établissements de droit public dont il revient aux Länder de fixer les statuts (*CIRAC MEDIA*, n° 4/90). Pour résumer : dès le début de 1990, la RDA avait opté pour le modèle ouest-allemand d'un audiovisuel indépendant de l'Etat et investi d'une mission démocratique, et d'autre part structuré selon les lois du fédéralisme, c'est-à-dire relevant des compétences des législateurs des Länder.

Travaux d'Hercule

Mais cette tâche est plus complexe qu'il y paraît. Les Länder se constituent rapidement, mais cela implique que chacun, après adoption de sa Constitution, élise son parlement puis son gouvernement (cette phase s'achève le 14 octobre 1990). Il leur faut également intégrer 'l'acquis' de l'Allemagne unie : système politique, administratif, législation économique et sociale. Dans ce contexte, « *l'Ordre dual de la radiodiffusion* » (coexistence du public et du privé, instituée à l'ouest en 1987) s'applique lui aussi automatiquement dans les nouveaux Länder. Reste à chacun d'entre eux de lui donner forme sur son territoire. Autant de travaux d'Hercule à mener de front...

S'engagent alors, pour la future configuration de l'audiovisuel public, d'innombrables débats et séminaires réunissant acteurs de la branche, politiques et experts (Kammann, 2010). Mais le climat tourne : l'euphorie des premiers bouleversements retombe après l'Unité, l'immensité du travail de transition, ses manifestations inévitables que sont la montée du chômage et les difficultés rencontrées pour reconstruire l'économie, désorientent l'opinion et suscitent une vague d'*Ostalgie* (voir dans cet ouvrage les contributions de K. Brenke, U. Kammann et T. Petersen). Et les intellectuels, comme une partie de l'opinion, projettent alors leur nostalgie sur l'audiovisuel, rêvant de le voir devenir « *le dernier bastion de la RDA* » (Tichy ; *epd medien*, n° 78/2010).

Les questions que soulève la réorganisation de l'audiovisuel est-allemand sont complexes. Quel avenir pour les radios internationales respectives ? Quelle configuration donner au service public ? Comment mettre en place le secteur privé ?

Radios internationales

En ce qui concerne les radios 'internationales', il faut distinguer deux groupes : celles dont la vocation est classique (*Deutsche Welle* à l'ouest et *Radio Berlin Inter-*

national à l'est), et les autres. Les premières finiront par fusionner, *Deutsche Welle* (Cologne) absorbant *RBI* (le choix de Cologne s'explique aussi par la nouvelle répartition des centres de pouvoir au sein de l'Allemagne unie et du choix de Berlin comme capitale). La nouvelle *Deutsche Welle* lancera un service mondial de TV le 1^{er} avril 1992.

La situation des autres est plus délicate à gérer. Du côté ouest, *Deutschlandfunk* (DLF, Cologne) a largement perdu sa justification (desservir « l'autre Allemagne ») avec l'Unité ; il lui reste sa vocation culturelle et européenne. Du côté est, il y a la station culturelle *Radio DDR II* ; pourquoi ne pas engager une coopération ? La radio de propagande *Deutschlandsender* (anciennement *Stimme der DDR*) a elle aussi perdu toute légitimité ; il n'en va guère autrement de *RIAS* (radio de statut américain, mais financée presque exclusivement par la RFA).

Il serait dommage de tout simplement liquider ces radios. Et elles attirent les convoitises. L'établissement public de TV commun à tous les Länder, la *ZDF* (Mayence ; elle édite à l'époque la deuxième chaîne généraliste diffusée dans toute l'Allemagne et participe à la chaîne culturelle *3sat*) verrait bien enfin se réaliser son vieux rêve : avoir elle aussi ses stations de radio comme les établissements membres de l'ARD, ses concurrents.

Comme l'Unité allemande implique la réorganisation de tout l'audiovisuel public, pourquoi ne pas mettre à profit cette occasion pour ajouter un second pilier d'activités au *ZDF* et intégrer dans ses structures ce *Deutschlandfunk* qui pourrait à terme, si les législateurs le voulaient bien, avoir à sa disposition un réseau de fréquences lui permettant de desservir aussi l'Allemagne de l'ouest ? Car sous la question de l'avenir des structures se profile aussi celle de la réorganisation des plans de fréquences hertziennes terrestres. L'Unité s'est traduite en effet par 'l'addition' des fréquences attribuées à l'ex-RDA et à la RFA ; le départ progressif des forces alliées en libèrera un certain nombre d'autres.

Mais une autre question encore se pose : celle de la mission et des statuts. *DLF* est une radio 'pour l'Europe', et a de ce fait un statut particulier, défini par le Bundestag ; elle relève donc du droit de la Fédération – à l'opposé de l'établissement *ZDF* qui, lui, repose sur un Contrat d'Etat conclu entre tous les Länder qui lui ont confié la mission de réaliser une chaîne diffusée dans toute l'Allemagne. De surcroît, statutairement, le DLF est membre associé de l'ARD depuis sa création... A l'époque des intenses réflexions autour de l'avenir du DLF, on peine en Allemagne à concevoir qu'une radio puisse faire un programme généraliste 'national' ; ce format est réservé à la TV, les radios étant toutes par définition régionales (KAS, 1991).

Création de Deutschlandradio

Finalement, les ministres-présidents des Länder parviendront à un accord le 25 juin 1992 : il sera créé un organisme doté du statut de collectivité de droit public (*Körperschaft des öffentlichen Rechts*) chargé de réaliser deux programmes généralistes

comprenant tous deux une part importante d'information et d'émissions culturelles. Le choix de ce statut est un compromis : bien qu'il en soit très proche en matière d'autonomie, il diffère de celui d'établissement de droit public (*Anstalt des öffentlichen Rechts*) qui est celui du ZDF et des membres de l'ARD. Et il permet surtout de concilier toutes les positions tout en préservant les structures existantes en l'état : car une collectivité (à la différence d'un établissement) de droit public est légitimée par l'existence de membres adhérents, en l'occurrence les établissements de l'ARD et le ZDF ; ce sont eux qui la financent. C'est donc l'ensemble du service public de l'audiovisuel allemand qui porte cette nouvelle entité qui prendra pour nom lors de sa constitution en 1994 *Deutschlandradio*.

Pour concilier les intérêts des Allemands de l'est et de l'ouest, cette entité qui a son siège à Cologne (sa base est le DLF, après avoir transféré ses rédactions en langues étrangères à la Deutsche Welle) dispose de deux centres de production : l'un à Cologne, où est réalisé le programme *Deutschlandfunk* – il a gardé son nom, mais devient radio 'nationale' allemande, avec une dominante d'information ; l'autre à Berlin, où est réalisée l'antenne baptisée aujourd'hui *Deutschlandradio Kultur*.

Cette radio à dominante culturelle est le fruit de la fusion du premier programme du RIAS (l'autre a été privatisé en 1992) et de *DS Kultur*, radio qui était née en juin 1990 de la fusion de *Radio DDR 2* (culture) et *Deutschlandsender* (ex-*Stimme der DDR*). Comme elle mariait deux antagonistes, il était difficile de confier à *Deutschlandradio Kultur*, du moins dans un premier temps, une mission d'information...

Aujourd'hui, les deux antennes de *Deutschlandradio* couvrent l'Allemagne entière en bande FM – une 'révolution' dans un pays où cette bande était jusque-là utilisée exclusivement par les radios locales et régionales. Et, bien sûr, comme toutes les chaînes et radios allemandes, elles sont diffusées en clair également par les satellites Astra.

1992 : entrée en vigueur du Contrat d'Etat sur la radiodiffusion dans l'Allemagne unie

Le dossier de la radio fut le dernier à être clos. Il impliquait en effet que les structures institutionnelles du service public soient mises en place, que soit revu le mode de répartition interne du produit de la redevance et que, plus généralement, soit fixé le cadre législatif régissant l'ensemble de l'audiovisuel dans l'Allemagne unie. Cette tâche gigantesque fut achevée le 1^{er} janvier 1992, date d'entrée en vigueur du Contrat d'Etat sur la radiodiffusion dans l'Allemagne unifiée (*Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland*), signé par les Länder le 31 août 1991. Ce Contrat étendait aux nouveaux Länder les dispositions en vigueur à l'ouest, tout en déterminant le cadre de la transition entre la liquidation de la *Einrichtung* et la mise en service des nouvelles structures publiques, en augmentant la redevance pour faire face à leurs besoins futurs, en modifiant les seuils de concentration pour le secteur privé et en transcrivant en droit national la Directive européenne (publicité).

Ce Contrat d'Etat est donc une loi-cadre générale comprenant six lois-cadres particulières (*CIRAC MEDIA*, n° 8/1991). Il se contente au fond d'une part de fixer les règles du jeu (un « ordre » selon le terme allemand) pour les activités du secteur dans toute l'Allemagne et, d'autre part, d'entériner le choix fait par les nouveaux Länder en matière d'organisation de leur audiovisuel public, tout en révisant en conséquence le mode de fonctionnement du financement (système de péréquation) interne au dispositif.

**Automne 1991 :
réorganisation
de la TV publique**

Les nouveaux Länder venaient en effet de décider de se doter d'établissements de radiodiffusion de droit public sur le même modèle que les autres membres de l'ARD. Et à l'automne 1991, leur configuration concrète était elle aussi dessinée. Le premier à voir le jour est le *Mitteldeutscher Rundfunk* (MDR, Leipzig), créé le 30 mai 1991 par Contrat d'Etat entre les Länder de Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe. Les particularités régionales sont respectées : chaque Land a sa 'maison de la radio-diffusion' pour produire une radio pour le Land, apporter sa contribution aux radios couvrant les 3 Länder signataires et produire des émissions pour les décrochages régionaux de la chaîne commune aux trois Länder.

Les établissements membres de l'ARD en 2010

Le petit Land du Brandebourg (où le produit de la redevance est donc faible) crée par loi le 25 septembre 1991 son propre établissement, contre l'avis de la plupart des experts : *Rundfunk Brandenburg* (RBr ; Potsdam) ; il voulait se démarquer de la trop puissante Berlin. Mais le (trop) petit RBr, rebaptisé entre-temps *Ostdeutscher Rundfunk Brandenburg* (ORB) pour mieux affirmer son identité, finira par fusionner en mai 2003 avec le *Sender Freies Berlin* de Berlin (ouest) et former l'actuel *Rundfunk Berlin Brandenburg* (RBB ; Berlin).

Le Land de Mecklembourg avait longtemps hésité, se demandant s'il allait conclure une alliance avec Berlin ou le Brandebourg, ou s'il allait répondre à l'offre du *Norddeutscher Rundfunk* (NDR) qui couvre alors les anciens Länder entre la Mer du Nord et la Baltique (Basse-Saxe, Hambourg et Schleswig-Holstein) et s'associer avec lui. C'est cette option qui l'emportera finalement : le NDR accueille son quatrième partenaire en décembre 1991, après modification du Contrat d'Etat entre les Länder concernés. Pour préserver l'identité du Mecklembourg dans la réalisation de la chaîne généraliste commune destinée au nord de l'Allemagne, le Land a lui aussi, comme les trois autres, sa 'maison de la radiodiffusion' autonome.

Le 31 décembre 1991 à minuit, la *Einrichtung* cesse donc d'émettre, et l'ARD se présente désormais comme le groupement de travail des établissements de tous les Länder. A l'exception de la récente fusion entre deux établissements du sud-ouest dans une nouvelle entité (SWR), cette structure n'a plus varié depuis. Le Contrat d'Etat sur la radiodiffusion dans l'Allemagne unifiée est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1992. L'Unité de l'audiovisuel public est achevée.

Contrôle de l'audiovisuel public et régulation du secteur privé : l'affaire de la société

Le modèle ouest-allemand de structures indépendantes de l'Etat, considérées comme des émanations de la collectivité des citoyens (société civile) et contrôlées par cette dernière *via* ses organes, s'est imposé à l'est. Si l'*Intendant* dirige l'établissement et en est à la fois 'directeur de la publication' et représentant légal, si le conseil d'administration en contrôle la gestion et donne *quitus* à l'*Intendant*, le pluralisme des programmes est garanti par le conseil de surveillance.

Ce « Conseil de la radiodiffusion » (*Rundfunkrat* ; il s'appelle *Fernsehrat* dans le cas du ZDF) qui contrôle la ligne éditoriale est en effet la concrétisation du contrôle par les citoyens : il se compose de représentants de la société civile organisée (fédérations professionnelles, syndicats, Eglises, associations...) et d'un nombre restreint seulement de parlementaires ou de représentants des partis politiques. C'est lui qui élit l'*Intendant* (et non le Land ou les Länder où l'établissement a son siège). C'était là le mode d'organisation choisi par la jeune RFA pour garantir la fonction de son audiovisuel en démocratie.

Ce mode d'organisation prévaut également pour la régulation du secteur privé de l'audiovisuel. La seule différence est que cet organe de surveillance est externe aux opérateurs privés, et institutionnalisé sous la forme d'établissements de droit

public autonomes : les *Landesmedienanstalten* (littéralement : établissements des médias des Länder). Ces autorités de régulation, qui reposent elles aussi sur la législation d'un Land, ont été instituées entre mai (en Saxe-Anhalt) et juillet 1991 (Mecklembourg).

Structures de régulation émanant de la société civile, elles concrétisent elles aussi le principe constitutionnel de l'indépendance de la radiodiffusion vis-à-vis de l'Etat. Financées par la redevance, elles ont une double compétence : elles attribuent les licences d'exploitation aux opérateurs privés de radio et TV sur le territoire du Land ; elles contrôlent (*a posteriori*) le respect du cadre réglementaire (publicité, protection de la jeunesse...) et sanctionnent le cas échéant les contrevenants. Elles sont aujourd'hui au nombre de 15, Berlin et le Brandebourg ayant décidé de se doter d'une réglementation commune pour l'audiovisuel.

Boom du marché des médias et nouvelle donne

Parallèlement à la reconfiguration organisationnelle et réglementaire du paysage médiatique dans le processus d'unification, le marché est en plein bouleversement. La « valse des alliances » que connaît l'Europe dans la première moitié des années 1990, et où les opérateurs allemands ou implantés sur le marché allemand (le groupe Kirch, les groupes Bertelsmann et RTL) jouent un rôle majeur, est une des manifestations des profonds changements induits à la fois par l'extension du marché que représenta la chute du Mur, et par la multiplication des vecteurs.

Boom du marché publicitaire

Le marché publicitaire explose : au cours de la seule année 1990, les dépenses publicitaires enregistrent une hausse de 6,7 %. La presse quotidienne profite peu de ce boom (+1 % seulement), à l'inverse des magazines économiques et d'information générale (+13,6 %). Il est vrai que ces derniers avaient lancé notamment une série de dossiers pour expliquer l'économie sociale de marché...

La hausse profite essentiellement au média-roi qu'est alors la télévision ; ses recettes croissent de 22,5 %. L'essentiel de cette 'manne' va aux chaînes privées, alors petites encore, mais en pleine progression : cette année-là, pour la première fois, les recettes publicitaires brutes de *RTL plus* (aujourd'hui *RTL*) dépassent celles de l'ARD (961 millions de DM contre 959 millions de DM). La publicité est en effet limitée sur les chaînes publiques : seules la *Une* et la *Deux* peuvent en diffuser, et seulement les jours ouvrables, avant 20 heures. Une deuxième petite chaîne privée 'monte' elle aussi : *Pro7*. Elle voit ses recettes publicitaires nettes augmenter de 214,5 % (*RTL plus* : +134,7 %). Ces deux chaînes constituent le cœur de ce qui préfigure les deux grands groupes de TV privés actuels.

En peu de temps, la hiérarchie établie est renversée : de 1992 à 1993, ARD et ZDF voient se réduire leurs recettes publicitaires de près de la moitié ; elles n'at-

teignent plus respectivement que 445 et 370 millions de DM. Certes, 1993 est une année de crise économique, ce qui explique en partie cet effondrement, mais plus durables sont les effets de la rapide démultiplication de l'offre de programmes – donc de supports publicitaires après une longue pénurie en comparaison. Aujourd'hui, les opérateurs RTL Group (avec entre autres la chaîne généraliste *RTL*) et ProSiebenSat.1 (avec *SAT.1*) se partagent à peu près à égalité près de 90 % du marché de la publicité TV.

Essor du secteur privé de l'audiovisuel

Car c'est immédiatement après l'Unité que se développe réellement le secteur privé. Aux perspectives favorables de financement (essor du marché publicitaire) s'ajoutent en effet deux autres tendances à la fois : l'équipement accéléré des ménages en moyens de réception (câble et satellite) qui élargit potentiellement l'audience et donc le nombre de contacts publicitaires ; et la démultiplication des vecteurs.

En 1992, un foyer télévisé ouest-allemand sur trois est 'abonné' au câble (cet abonnement ne concerne que le raccordement au réseau, conçu exclusivement comme un vecteur de distribution) ; les Allemands de l'est sont 6 % seulement, mais s'équipent de plus en plus volontiers. La Bundespost (ministère des P&T) qui est alors le seul acteur du câble (infrastructures) d'Allemagne engage un vaste programme de modernisation des installations d'antennes collectives construites du temps de la RDA (elles ont une capacité réduite), tout en poursuivant et développant son 'plan câble' à l'ouest, puis à l'est.

Si la réorganisation des fréquences hertziennes terrestres permet de dégager progressivement 3 réseaux supplémentaires, c'est surtout le lancement du premier satellite Astra en août 1989 qui accélère l'extension des canaux de diffusion et dans le même temps l'essor de la réception individuelle. Car les satellites précédents, qu'ils soient de télécommunications ou qu'il s'agisse de ce couple franco-allemand de satellites-jumeaux (*TDF* et *TV SAT*) destinés à l'audiovisuel (*direct broadcasting satellites*) mais qui, essentiellement pour des raisons techniques (côté français) et politiques (côté allemand), ne fut jamais réellement mis en service, ne permettaient guère la réception directe et n'avaient qu'un nombre limité de transpondeurs.

Presque du jour au lendemain, donc, Astra offrait une douzaine de canaux. En 1989 s'étaient vendues 200 000 paraboles (tous satellites confondus), presque exclusivement à l'Ouest. Un an plus tard, il s'en vend 900 000 dont le tiers dans l'Est – et presque exclusivement dans les 6 mois suivant l'union monétaire. Il s'agit majoritairement de paraboles individuelles permettant de capter Astra.

Pluralisme et diversité du paysage audiovisuel unifié

Aujourd'hui, 20 ans plus tard, la réception de la TV (et même de la radio) par voie hertzienne terrestre est résiduelle en Allemagne : elle ne concerne plus guère qu'environ 1 million de foyers ; presque tous les Allemands reçoivent la TV par

satellite ou câble, sans parler des liaisons téléphoniques fixes (ou mobiles). Et l'offre standard, gratuite, s'élève à une trentaine de chaînes, moitié publiques, moitié privées (voir *REA* 75/2006).

Et si la structure du marché se présente sous la forme d'un oligopole à trois blocs – ARD/ZDF, RTL Group, ProSiebenSat.1 – les jalons en ont été posés voici vingt ans : la chute du Mur avait rebattu les cartes, forçant la croissance organique (endogamique) des médias et menant à une répartition pluri-médias du marché qui n'a guère varié depuis. La radio est resté le média local ou régional par excellence et est aux mains des éditeurs de quotidiens (majoritairement des PME régionales) ; la TV est toujours le média des géants de la presse (seuls ou en association avec des partenaires issus des médias).

L'UNITÉ DES PAYSAGES MÉDIATIQUES, SI ELLE FUT HOULEUSE, EST ACHEVÉE depuis longtemps. Son succès est indéniable, tant sous l'angle du marché que de la démocratie. Certes, le groupe des TV publiques d'ARD et ZDF n'a plus qu'une part d'audience cumulée de 40 % environ, mais l'offre d'information n'en est pas moins très diversifiée et surtout de grande qualité en comparaison de nombre d'autres pays européens. Car ce qui domine en RFA, c'est le format de la chaîne généraliste. Même à l'ère du numérique, la TV est et reste avant tout un média d'information, même si, bien entendu, les formats de fiction ou de divertissement sont pléthore. Les 4 grandes chaînes généralistes (la *Une* de l'ARD, la *Deux* du ZDF, *RTL* et *SAT.1*) diffusent des JT, de même que toutes les 7 chaînes régionales de l'ARD. La presse quotidienne, elle aussi, reste fidèle au modèle du quotidien d'information générale – de même les quotidiens régionaux. Quant à la radio (250 stations), peu segmentée, elle diffuse toujours elle aussi une part importante d'information.

Dans cette configuration de médias pluralistes, polycentriques, les particularités régionales peuvent s'épanouir, les identités culturelles ou politiques s'affirmer tout en s'insérant dans un ensemble plus vaste, doté de règles communes, qu'est la République fédérale. La devise de la RFA n'est-elle pas, tout comme celle de l'UE au demeurant : « *unie dans la diversité* » ?

Depuis le lancement du premier satellite Astra et l'équipement parallèle des ménages en paraboles ou prises câble, les Hambourgeois peuvent regarder la TV des Bavarois, les Berlinoises celle des Allemands du nord, les habitants de Cologne celle de la Saxe ou de la Thuringe... C'est peut-être là que réside, bien que personne (?) ne l'ait entrevu à l'époque, l'apport le plus fondamental – au demeurant non intentionnel – du satellite Astra : il a créé les conditions techniques permettant un brassage perpétuel des multiples cultures et identités allemandes et ce faisant, soutenu la mission d'intégration dévolue à la télévision.

Si tous les médias contribuent en Allemagne non seulement au bon fonctionnement de la démocratie – tout simplement en assurant le flux permanent d'informations indispensable à un pays et une société où les centres de pouvoirs et de déci-

sion politiques, économiques et sociaux sont par nature polycentriques, un flux de surcroît dans l'espace public, sans lequel aucune décision ne pourrait être prise –, ce rôle revient par définition à la télévision.

Non seulement la télévision (d'abord de l'ouest, puis de l'est aussi), en assurant l'articulation d'une démocratie renaissante à l'est, a confirmé son rôle constitutionnel de « *facteur* » dans la formation de l'opinion publique au sens politique, mais elle l'a fait également au sens sociologique. C'est elle surtout qui a assuré et qui assure toujours, malgré toutes les mutations de l'ère numérique, la cohésion de la société allemande. Elle en est à la fois *medium* et *facteur*. C'est là le bilan qu'on peut tirer *a posteriori* du long et difficile processus d'unification des médias. Sans oublier que, parallèlement, les médias ont éminemment contribué à ce que l'Unité devienne une « *success story* »...

Indications bibliographiques

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER LANDESMEDIENANSTALTEN IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (ALM), *Jahrbuch 2009/2010*, Berlin, 2010

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER LANDESMEDIENANSTALTEN IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (ALM), *Fernsehen in Deutschland 2009. Programmbericht*, Berlin, 2010

BOHN R., HICKEHIER K., MÜLLER E. (eds), *Mauer-Show. Das Ende der DDR, die deutsche Einheit und die Medien*, Berlin, 1992

BOURGEOIS I., « Allemagne : une démocratie construite sur la libre circulation de l'information », *Géopolitique*, n° 108, janvier 2010

BOURGEOIS I., « La télévision allemande, une indépendance structurelle », *Le Temps des médias*, n° 13, hiver 2009/2010

BOURGEOIS I., « Comment la TV ouest-allemande a contribué à la chute du Mur. Un cas unique d'interaction entre médias et opinion », *Working paper* n° 19/1, novembre 2009 (www.cirac.u-cergy.fr) ; version condensée parue in *La revue européenne des médias*, n° 13, hiver 2009-2010

BOURGEOIS I., « Springer / ProSiebenSat.1 : quel droit de la concurrence ? », *Regards sur l'économie allemande*, n° 75, 2006

BOURGEOIS I., « Privatrechtliches Fernsehen », in SCHWARZKOPF D. (ed.), *Rundfunkpolitik in Deutschland. Wettbewerb und Öffentlichkeit*, vol. 1, Munich, 1999

BOURGEOIS I., *Radio et télévision publiques en Allemagne. Un modèle à l'épreuve de la nouvelle Europe*, Ed. CIRAC, Paris, 1993 ; et *Radios et télévisions privées. Entre la loi et le marché*, Ed. CIRAC, Levallois-Perret, 1995

BOURGEOIS I., « L'audiovisuel en RDA – une longue marche vers la démocratie », *Le Monde*, supplément Radio télévision, 18/19-02-1990 ; article repris in MÉNUDIER H. (dir.), *La RDA 1949-1990*, Asnières, 1990

BOURGEOIS I., « Allemagne : vers le paysage audiovisuel unifié », *Médiapouvoirs*, n° 20, 1990
CIRAC MEDIA, *Media et communication en RFA*, Bulletin d'information trimestriel édité par le CIRAC de janvier 1990 à juin 1993 (14 numéros parus), Archives du CIRAC

« 'Es gab ein großes Vakuum' », interview de Roland Tichy, *epd medien*, n° 78, 6 octobre 2010

« Geistige Mannigfaltigkeit und hohe Qualität », Konzept für ein Hörfunk-Kulturprogramm des Deutschlandsenders (DDR), documenté in *epd / Kirch und Rundfunk*, n° 43, 2 juin 1990

- HALL P. C. (ed)**, *Ein Bild der deutschen Wirklichkeit. Der Integrationsauftrag des Fernsehens im Prozess der deutschen Einheit*, MainzerTage der Fernsehkritik, vol. 24, Mayence, 1992
- HALL P. C. (ed)**, *Revolutionäre Öffentlichkeit. Das Fernsehen und die Demokratisierung im Osten*, MainzerTage der Fernsehkritik, vol. 23, Mayence, 1990
- HANS-BREDOW-INSTITUT (ed)**, *Das Rundfunkrecht der neuen Bundesländer. Eine kommentierte Dokumentation*, Baden-Baden/Hambourg, 1992
- HENLE V.**, « Comment limiter l'expansion de l'audiovisuel public allemand ? », *Regards sur l'économie allemande*, n° 87, juillet 2008
- HOLZWEIBIG G.**, *Massenmedien in der DDR*, Berlin, 1989
- KLUMP B.**, *Das rote Kloster. Eine deutsche Erziehung*, Hambourg, 1978
- KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG, KAS (ed.)**, *Nationaler Hörfunk – Welches programm für wen ?* Actes du colloque 'Eicholzer Forum' (Eichholz, 1991), *Medienpolitische Werkhefte*, Bonn, 1992
- Media Perspektiven. Basisdaten, Daten zur Mediensituation in Deutschland 2008*, Francfort, 2008
- MEYN H.**, *Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, 1994
- SCHABOWSKI G.**, *Das Politbüro. Ende eines Mythos. Eine Befragung*. Herausgegeben von **SIEREN F., KOEHNE L. (eds)**, Reinbek, 1990
- SCHÖLGENS BARTHEL (ed)**, *25 Jahre Urknall : Absichten – Bilanz – Ausblick. Eine medienpolitische Betrachtung*, 6. Berliner Medien Diskurs, Sankt Augustin/Berlin, 2009
- Zeitungsjahrbuch Deutschland. Meldungen und Meinungen großer deutscher Tageszeitungen. Das Tagebuch der Bundesrepublik und der DDR im letzten Jahr ihrer Existenz*, Munich, 1990.

Frères et sœurs dissemblables. Un bilan de l'Unité allemande

Thomas Petersen

*L'Unité politique de l'Allemagne était scellée le 3 octobre 1990. L'union économique, monétaire et sociale s'était effectuée trois mois plus tôt. Depuis, la situation économique et sociale des nouveaux Länder s'est normalisée en ce sens que plus rien ne les distingue des anciens : ils se sont insérés dans le paysage complexe qu'est l'Allemagne, avec sa profonde diversité régionale, y compris culturelle. L'entité RDA n'est plus une réalité que dans une perspective de géographie historique. Mais qu'en est-il de l'union 'nationale' ? Ce « Mur dans les têtes » que les médias évoquent si volontiers résiste-t-il à l'analyse détaillée de l'opinion ? Et que pensent les Allemands de leur pays aujourd'hui, 20 ans après ? L'Institut für Demoskopie d'Allensbach (IfD), qui étudie valeurs et opinion des Allemands de l'ouest depuis 1947, de ceux de l'est depuis 1990, nous livre ici les principales conclusions de ses travaux.**

L'Unité, un choc émotionnel

1989 :
à l'étranger, peur d'une
Allemagne-puissance

Quand, quelques semaines seulement après l'ouverture du Mur le 9 novembre 1989, s'esquissa la possibilité d'une rapide unification des deux Etats allemands, un profond choc émotionnel déferla comme une vague sur une grande partie de l'Europe. A la joie de voir que les citoyens des pays d'Europe centrale et orientale, et donc aussi ceux de la RDA, avaient reconquis leur liberté se mêlait l'inquiétude que puisse naître avec la réunification une nouvelle Allemagne-puissance. On peut affirmer sans craindre d'exagérer que les hommes politiques et les intellectuels européens n'étaient pas les moins affectés par la peur de l'unité allemande.

Au vu du fait que, sur l'échelle de grandeur mondiale, l'Allemagne, même unie, n'a pas une taille particulièrement imposante, que sa population ou sa force économique ne sont au fond qu'à peine plus grandes que celles de la France, de l'Italie ou de la Grande-Bretagne voisines, on imagine mal aujourd'hui l'ampleur de la peur

* Version revue et actualisée d'un article paru dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 98-99, octobre-décembre 2010.

que pouvait inspirer l'idée d'une Allemagne dominant l'Europe ; pourtant, elle était bien réelle, et plus encore tenace parce qu'elle se fondait sur le vécu traumatique de la première moitié du XX^e siècle.

Helmut Kohl, alors chancelier de la République fédérale, évoque dans ses mémoires l'interrogatoire auquel l'avaient soumis « *presque comme un tribunal* » les chefs de gouvernement européens lors du Sommet de Strasbourg au début décembre 1989. « *A deux reprises, nous avons battu les Allemands* », se serait écriée la première-ministre britannique, Margaret Thatcher, « *et maintenant, ils sont de retour !* ». Quelques années plus tard, dans ses souvenirs, François Mitterrand écrivait : « *Tel fut le grand malheur de ce pays auquel il ne fut pas pardonné de s'être fait craindre sur les champs de bataille* ». Les Allemands allaient-ils renouer avec cette versatilité tant redoutée, et se montrer à nouveau imprévisibles et donc dangereux ?

Scepticisme des intellectuels allemands

Les intellectuels allemands aussi ressentiaient un malaise. Nombre d'entre eux étaient convaincus que les deux Etats allemands n'avaient plus rien qui puisse les réunir. Et quand, alors que s'annonçait la réunification, l'ancien chancelier Willy Brandt avait lancé : « *Enfin se réunit ce qui n'aurait jamais dû être séparé* », l'écrivain Patrick Süskind lui avait rétorqué : « *Qu'est-ce donc qui unit ce qui n'aurait jamais dû être séparé ? Il n'y a rien de commun ! Bien au contraire : il ne se laisse rien concevoir de plus disparate et incompatible que la RDA et la RFA ! Des sociétés différentes, des gouvernements différents, des systèmes économiques différents, des systèmes éducatifs différents, des standards de vie différents, l'appartenance à des blocs différents, une histoire différente, un taux d'alcoolémie au volant lui aussi différent – il n'y a là rien qui puisse se réunir, puisque tout sépare* » les deux Allemagne.

Les observateurs constatent une grande proximité

Helmut Sihler, président du directoire du groupe Henkel, avait fait, quant à lui, une tout autre expérience lorsqu'il s'était rendu pour la première fois en RDA au début de l'été 1990. A son retour, il racontait que ce qui l'avait le plus profondément frappé, c'était de constater à quel point Allemands de l'Est et de l'Ouest étaient semblables, et constituaient réellement *un* peuple. Les Autrichiens par exemple – H. Sihler est lui-même Autrichien – sont totalement différents. Et quand Allemands et Autrichiens se rencontrent, c'est un peu comme la rencontre de deux mondes...

Qui était dans le vrai ? Assurément, on constate aujourd'hui que l'Allemagne réunie ne s'est pas révélée ce colosse menaçant au centre de l'Europe, écartant tout sur son passage, et qu'on redoutait tant à l'époque, même si les craintes d'antan semblent transparaître quelquefois, aujourd'hui encore, ainsi dans les propos de la ministre française des Finances Christine Lagarde en mars 2010, qui considérait la

compétitivité de l'économie exportatrice allemande comme une menace pour ses voisins.

**2009 :
pour les Allemands,
l'Unité est un succès**

Quand on pose aujourd'hui la question aux Allemands, on recueille plutôt l'impression que, malgré de nombreux problèmes concernant les détails, l'Unité allemande est un succès. A la question : « *Pour vous, la réunification est-elle plutôt une occasion de vous réjouir ou un motif d'inquiétude ?* », posée en septembre 2010 par l'*Institut für Demoskopie d'Allensbach (IfD)* dans le cadre d'un sondage représentatif, 53 % des Allemands de l'ouest et 57 % des Allemands de l'est répondaient que l'Unité allemande est pour eux une occasion de se réjouir ; seule une petite minorité des sondés (22 % à l'ouest et 19 % à l'est) considéraient l'Unité d'abord comme un motif d'inquiétude.

Tout aussi positives sont les réponses à une autre question : « *Pensez-vous que l'Allemagne parvient à se réunir ou que l'est et l'ouest seront toujours comme deux Etats distincts ?* ». Les deux tiers (67 %) des Allemands de l'ouest pensaient, toujours en septembre 2010, que l'Allemagne y parvient, et 18 % affirmaient catégoriquement le contraire. A l'est, les sondés se montraient certes un peu moins affirmatifs, mais une majorité relative (49 %) estimait l'unité comme réussie (contre 25 % de sceptiques).

Les réactions à ces deux sondages sont représentatives pour tant d'autres. Et permettent *a posteriori* de donner raison à Willy Brandt. Les populations des deux Etats se sont rapprochées malgré tout ce qui les distingue dans leur socialisation. A aucun moment, au cours des 20 ans passés, il n'y a eu à redouter un quelconque conflit susceptible de remettre en question le processus de l'unification. Pourtant, durant ces deux décennies, le chemin vers l'unité intérieure de l'Allemagne était semé d'embûches, impliquant des deux côtés d'innombrables et complexes processus d'adaptation psychologique, et il n'est pas encore entièrement parcouru. Les sondages représentatifs qu'effectue l'*Institut für Demoskopie d'Allensbach* pour suivre, dans la continuité, l'évolution de l'opinion en Allemagne de l'ouest depuis 1947, à l'est depuis le printemps 1990, permettent aujourd'hui de retracer les hauts et les bas dans ce complexe processus d'unification des Allemands.

Frères et sœurs

**La RDA était
une *terra incognita*
pour les sciences sociales**

Le printemps 1990 ne fut pas seulement une phase politiquement mouvementée, il fut aussi une période passionnante pour les chercheurs en sciences sociales : pour la

première fois depuis un demi-siècle en effet, une partie importante du pays s'ouvrait à eux. Les dictatures n'étant guère propices à la recherche en matière de sondages, il n'existait – si on excepte les quelques études sur la jeunesse réalisées par le *Zentralinstitut für Jugendforschung* de l'Université de Leipzig, forcément idéologiquement très marquées, bien que cet institut réputé en psychologie sociale ait toujours veillé à préserver dans la mesure du possible sa liberté de recherche – pas d'informations scientifiquement fiables permettant de savoir ce que pensait et ressentait la population de la RDA, quelles valeurs elle partageait ni quels traits de caractère faisaient son identité.

De ce fait, deux parties de la population allemande se faisaient face, un peu comme dans une étude de terrain organisée selon toutes les règles de l'art : d'un côté les Allemands de l'ouest, amplement étudiés depuis le début de la RFA, de l'autre, les Allemands de l'est dont on ignorait encore presque tout. Est-ce que du point de vue de leur mentalité, ils ressembleraient à leurs frères et sœurs dans la partie occidentale du pays ?

L'*IfD* abordait ce renouveau avec une effervescence qu'il n'avait plus connue depuis la phase de sa création à la fin des années 1940. Mettre sur pied une infrastructure fonctionnelle pour réaliser des sondages représentatifs fut un défi majeur. Le réseau téléphonique ne fonctionnait pas, et de toute manière, la plupart des foyers n'avaient pas le téléphone. Comment procéder au recrutement des sondeurs ? Les services de la poste n'étaient ni assez fiables ni assez rapides pour assurer sans heurts le retour des questionnaires. Les chercheurs sillonnèrent donc le pays, visitant séjour après séjour où, le plus souvent devant une tasse de café et un morceau de gâteau, ils recrutaient personnellement leurs collaborateurs au cours de la conversation. Un collègue nous raconta plus tard qu'il avait eu plus que son content de gâteau sablé à cette époque... Les questionnaires étaient envoyés en poste restante et régulièrement ramassés dans les bureaux de poste, le tout dans une urgence croissante au fur et à mesure qu'approchait le 18 mars 1990, date des premières et dernières élections libres à la *Volkskammer*, le parlement de la RDA.

1990, première 'germanoscopie' à l'est

Quoi qu'il en soit, le retour fut assuré, et les premières estimations furent prêtes à temps pour les élections parlementaires de mars ; elles laissaient déjà entrevoir la victoire des partis de l'Alliance pour l'Allemagne (*Allianz für Deutschland*) menée par les chrétiens-démocrates et favorable à l'unification. Mais bien plus passionnantes sous un angle scientifique étaient les données recueillies sur la mentalité d'une population est-allemande qu'il avait ainsi été possible pour la première fois de sonder intimement.

A de nombreux égards, les Allemands de l'Est se distinguaient de ceux de l'Ouest. Il y avait d'abord les signes externes comme les goûts vestimentaires, mais aussi, plus fondamentalement, les aspects relatifs au système de valeurs. A leur

stupéfaction, les chercheurs de l'*IfD* constatèrent que les approches des citoyens de la RDA en matière d'éthique du travail et d'importance accordée aux loisirs ou encore de relation inter-générationnelle ressemblaient à celles des Allemands de l'ouest dans les années 1950. La mutation des valeurs qui s'était discrètement amorcée à l'ouest dans les années 1950 et qui avait été intensément étudiée et discutée ensuite depuis le milieu des années 1970 avait visiblement épargné la RDA.

Et pourtant, l'étude de ces premières données sur la RDA dégageait une impression de familiarité. Malgré toutes les différences constatées dans le détail, Allemands de l'Est et de l'Ouest se révélaient étonnamment proches. Elisabeth Noelle-Neumann, la pionnière allemande des recherches sur les sondages, qui avait fondé l'*IfD* et le dirigeait à cette époque, évoquait dans sa conférence initiale sur « *La première d'une comparaison démoscopique* » un saisissant « *air de famille* » des Allemands de l'Est et de l'Ouest, décelable par exemple dans leurs réponses à la question de savoir ce qui compte dans la vie et ce qu'on a envie d'atteindre, mais aussi dans la hiérarchie de leurs centres d'intérêt durant leurs loisirs.

Ce qui frappait surtout, c'est que, malgré leur socialisation dans des systèmes antagoniques, Allemands de l'Est et de l'Ouest se distinguaient à maints égards des autres peuples européens. Cela ressortait avec une netteté particulière de l'échelle « *Affect Balance Scale* » souvent utilisée dans les études internationales, et qu'avait développée le psychologue et spécialiste des sondages américain Norman Bradburn. On présente aux personnes interrogées des émotions positives et négatives en leur demandant si elles les ont ressenties une fois ces derniers temps. Or il est apparu que les Allemands de l'Est et de l'Ouest affirmaient nettement plus souvent que les autres avoir ressenti de telles émotions dans la période précédant l'entretien. Cela valait pareillement pour les émotions négatives et positives. L'amplitude de cette fluctuation entre les deux extrêmes qu'avaient déjà remarquée au XIX^e siècle chez les Allemands des observateurs aussi divers que Madame de Staël, Heinrich Heine ou Friedrich Nietzsche, trouvait là sa confirmation en sciences sociales. C'est donc sur une base scientifique que se fondait Elisabeth Noelle-Neumann quand elle constatait l'existence d'un caractère national commun, et donc d'une situation favorable pour que se réunissent les deux parties du pays.

Les « paysages fleuris », un rêve

**Dès 1990, focus sur
l'harmonisation des conditions de vie
et non plus sur la conquête de la liberté**

Or à peine la chute du Mur et les élections libres en RDA avaient-elles ouvert la perspective d'une union étatique de l'Allemagne, à peine l'exultation face à la liberté retrouvée des citoyens est-allemands s'était-elle tarie, que le débat public sur l'unité allemande prit une tournure qui se révéla dans les années suivantes une

lourde hypothèque pour le processus d'unification. Au lieu de placer au centre de l'attention les principes d'une société fondée sur la liberté, les médias se focalisèrent essentiellement sur les questions économiques et, ce faisant, sur l'objectif de hisser le plus vite possible les conditions de vie matérielles de la population est-allemande au niveau ouest-allemand.

C'est le chancelier Helmut Kohl lui-même qui avait involontairement mis cette approche à l'ordre du jour par une formule devenue célèbre. Au cours d'une allocution télévisée sur une chaîne de la RDA, tenue le 1^{er} juillet 1990 à l'occasion de l'introduction du Deutsche mark, il avait dit : « *En conjuguant nos efforts, nous réussirons bientôt à refaire des Länder de Mecklembourg-Poméranie occidentale et de Saxe-Anhalt, du Brandebourg, de la Saxe et de la Thuringe, des paysages fleuris où il fera bon vivre et travailler* ». Un peu plus tard, dans ses discours de campagne électorale, il força encore un peu le trait, soulignant sa conviction qu'émergeraient dans les nouveaux Länder des « *paysages fleuris* » d'ici quelques années seulement.

Par la suite, la question du rôle primordial revenant à la liberté pour reconstruire la société, celle de la responsabilité qu'implique dans l'action cette liberté recouvrée, furent reléguées à l'arrière-plan des préoccupations médiatiques. Les pages de l'influent hebdomadaire *Der Spiegel* en fournissent un bon exemple. Entre juin 1990 et septembre 1995, donc pendant les cinq années suivant l'Unité, le magazine a consacré douze dossiers en couverture au thème de l'Unité. Huit d'entre eux concernaient principalement les aspects financiers, et les quatre autres avaient pour sujet les conflits présumés entre Allemands de l'ouest et de l'est, un thème sur lequel nous reviendrons. A aucun moment durant cette période, *Der Spiegel* n'a estimé digne d'un dossier en couverture le thème de la liberté.

Pour les sciences sociales non plus, la liberté n'était guère un thème. Quand on étudie les numéros parus de 1991 à 2001 de la *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, la revue sociologique de référence en Allemagne, on s'aperçoit qu'ont été publiés sur cette décennie 22 articles dont le titre contenait les mots « *égalité* » et « *inégalité* » et dont le propos était d'étudier comment promouvoir l'égalité des conditions de vie des Allemands et d'analyser les raisons éventuelles s'opposant à plus d'égalité. Si on ajoute à cela les articles qui, bien que leur titre n'évoque pas explicitement l'égalité, sont consacrés aux causes socio-structurelles de l'inégalité, on parvient à un total de 39 articles. Durant la même période – rien moins que la première décennie après la chute de la dictature en RDA – le nombre d'articles publiés dans la *Kölner Zeitschrift* sur le thème de la liberté au sens large était de... 4.

La focalisation sur l'égalité brouille la perception des progrès

Voilà donc le contexte dans lequel la formule des « *paysages fleuris* » occupait l'espace public ; et dans ce climat, à chaque fois qu'on constatait un recul dans l'évolution de l'économie est-allemande, à chaque fois qu'on enregistrerait dans les nou-

veaux Länder une hausse du chômage, inévitable dans le cadre des nécessaires mutations structurelles, à la moindre donnée révélant la persistance de disparités de revenus entre l'est et l'ouest, ces informations étaient invariablement assorties de ce commentaire : mais où donc étaient passés ces « *paysages fleuris* » promis par le chancelier ?!

Pourtant, la réalité objective avait de quoi impressionner : en l'espace de peu d'années, la population est-allemande avait atteint un niveau de prospérité impensable du temps de la RDA. Les données de l'*Allensbacher Markt- und Werbeträger-Analyse*, une vaste étude de marché et de supports publicitaires qui comprend une multitude de données sur la consommation, sont parlantes : de 1991 à 1996, le revenu net disponible des habitants de l'ex-RDA avait augmenté de près de 50 %, une hausse nettement supérieure à celle de la productivité des nouveaux Länder [voir dans cet ouvrage l'analyse de K. Brenke ; IB]. L'équipement des ménages en biens de consommation courante avait atteint en quelques années seulement le niveau ouest-allemand, et à la fin de la décennie, le parc automobile était plus moderne à l'est qu'à l'ouest.

A posteriori, et tout bien considéré, la notion de « *paysages fleuris* » ne semble pas totalement injustifiée pour décrire la situation à partir du milieu des années 1990 en comparaison de celle de l'époque de la chute du Mur. Mais les grands espoirs attachés à ce slogan ne pouvaient que plonger les Allemands de l'est dans la déception à une époque où l'égalité sociale était l'aune exclusive à laquelle se mesurait le progrès économique. Et quand, en juillet 1998, l'*IfD* avait demandé : « *Y a-t-il aujourd'hui en Allemagne de l'est des paysages fleuris ou n'est-ce pas le cas ?* », seuls 27 % des Allemands de l'est avaient répondu que le rêve des « *paysages fleuris* » était devenu réalité ; pour 54 %, ceux-ci n'existaient pas.

En toute logique se diffusait donc dans la population allemande l'impression que la reconstruction économique des nouveaux Länder était en train d'échouer. A la question : « *Quand vous pensez à l'évolution de l'Allemagne de l'est, diriez-vous que, globalement, elle va dans le bon sens, ou diriez-vous plutôt qu'il faudrait s'y prendre tout à fait autrement ?* », seuls 25 % des Allemands de l'est répondaient en septembre 1994 qu'à leur avis, l'évolution était positive. Une majorité relative de 46 % pensait qu'il « *faut s'y prendre tout à fait autrement* ».

Sous-estimation du pouvoir séducteur de l'idéologie du régime de la RDA

Dans un tel contexte, la population perdit confiance dans le système économique. De 1991 à 1995, la part des Allemands de l'est affirmant avoir une « *bonne opinion* » de l'économie de marché tomba de 77 % à 37 %. En lieu et place se diffusèrent des conceptions floues sur une « *troisième voie* » entre socialisme et économie de marché. Dès 1993, une majorité relative de 46 % des Allemands de l'est approuvait l'assertion : « *Lors de la réunification a été gâchée la chance de créer une nouvelle forme d'Etat établie à la fois sur l'économie de marché, l'humanité et le*

socialisme ». Seuls 33 % des sondés la rejetaient franchement, expliquant qu'ils étaient heureux de voir que le système économique et social de la République fédérale s'était imposé. Jusqu'à aujourd'hui se maintient dans la population allemande – et de plus en plus à l'ouest également – l'idée que l'économie de marché signifie au fond froideur humaine.

A posteriori, on s'aperçoit qu'une des plus graves erreurs commises dans les années qui ont immédiatement suivi l'Unité a été de ne pas entreprendre d'efforts suffisamment sérieux pour expliquer le mode de fonctionnement de l'économie et promouvoir les principes fondateurs de l'économie sociale de marché. L'hypothèse (ou croyance) selon laquelle les avantages d'un système économique libéral – c'est-à-dire fondé sur le principe de la liberté avec pour corollaire la responsabilité –, s'imposent d'eux-mêmes et sont donc à l'évidence partagés, ne s'est pas vérifiée. Elle sous-estimait en effet la force déployée par la vision du monde forgée dans un système de société socialiste – et aussi le pouvoir de séduction déployé par les arguments de ses apôtres.

Le « *Mur dans les têtes* »

Milieu des années 1990 :
focus sur le conflictuel

S'il est au cours des vingt dernières années une phase qu'on peut qualifier de crise dans le processus de réunification est-ouest, c'est bien celle du milieu des années 1990. Outre la question de savoir où étaient passés ces « *paysages fleuris* », c'est également la métaphore du « *Mur dans les têtes* » qui prédominait à l'époque. Peut-être ce slogan doit-il sa popularité aussi au fait qu'il répondait, par son caractère conflictuel et négatif, aux lois inhérentes à l'information (n'est considéré comme digne d'être relaté qu'un événement sortant de l'ordinaire) et que de ce fait il avait une attractivité indéniable aux yeux des journalistes (voir dans cet ouvrage la contribution d'U. Kammann).

Or si l'image du « *Mur dans les têtes* » traduit une réalité, c'est celle-ci : une fois retombée l'euphorie en réaction immédiate au bonheur inespéré de l'Unité, force fut de reconnaître que quarante ans de vie dans des systèmes séparés et une socialisation différente des Allemands de l'est et de l'ouest n'avaient pas été sans laisser de traces. Dans de nombreux domaines se révélaient, malgré la « *proximité familiale* » évoquée plus haut, des visions du monde différentes qui menèrent à des problèmes de communication entre les deux parties de la population. A la question de l'*IfD* : « *Si vous comparez maintenant les Allemands de l'est du pays avec ceux de l'ouest, à votre avis, est-ce que ce sont les différences ou les points communs qui dominent ?* », 49 % de tous les Allemands répondirent en octobre 1994 que c'étaient les différences qui dominaient. A l'ouest, le taux était de 47 %, à l'est de 55 %. Seulement 34 % (35 % à l'ouest et 29 % à l'est) affirmèrent que c'étaient les points communs.

« Ossis » contre « Wessis »

On vit à cette époque émerger des clichés peu sympathiques désignant les Allemands de part et d'autre de l'ancienne frontière, opposant les « *Wessis* » (Allemands de l'ouest) et les « *Ossis* » (Allemands de l'est). De 1991 à 1994, la part des Allemands de l'est considérant comme « *aimables* » ceux de l'ouest tomba de 55 % à 37 % ; de même, le taux de réponses pour le qualificatif « *travailleurs* » passa de 53 % à 36 % et de 45 % à 32 % pour « *intelligents* ». Les traits négatifs qu'ils leur prêtaient se maintenaient pendant ce temps : 81 % des Allemands de l'est pensaient en 1991 des Allemands de l'ouest que « *seul l'argent les intéresse* » ; en 1994, ils étaient 82 %. Quant à la caractéristique de « *bureaucratique* », elle vit le taux de réponse progresser de 62 % à 67 %.

Bien qu'un peu moins marquée, la tendance au dénigrement de l'autre n'en était toutefois pas moins nette à l'ouest. Pour désigner les Allemands de l'ouest, ceux de l'est avaient forgé l'expression « *Besserwessis* », jeu de mots intraduisible réunissant si habilement « Allemands de l'ouest » (*Westdeutsche*) et « présomption » (littéralement : « tout savoir mieux que les autres » : *Besserwisserei*) qu'en jaillit une connotation d'arrogance morale. En réplique, les Allemands de l'ouest qu'inquiétait de plus en plus le coût gigantesque de la reconstruction de l'économie dans les nouveaux Länder et qui voyaient dans ce qualificatif un signe d'ingratitude, forgèrent une formule certes moins réussie au plan linguistique mais tout aussi caricaturale pour désigner ceux de l'est : « *Jammer-Ossis* » (« les Allemands de l'est qui ne cessent de se lamenter »).

L'image du « *Mur dans les têtes* » était toutefois foncièrement erronée en ce qu'elle laissait entendre qu'Allemands de l'ouest et de l'est se seraient opposés dans un conflit sérieux, voire profond, et qu'ils seraient allés jusqu'à remettre en question la réunification. Or ce ne fut jamais le cas. Les stéréotypes du « *Besserwessi* » et du « *Jammer-Ossi* » se trouvaient vite dénués de sens quand Allemands de l'est et de l'ouest se rencontraient. En août 1995, l'*IfD* avait demandé à des Allemands de l'est qui avaient été en contact avec des Allemands de l'ouest au cours des douze derniers mois : « *Aviez-vous alors l'impression que c'étaient des 'Besserwessis' ou n'aviez-vous pas cette impression ?* ». Une claire majorité de 57 % avait répondu que les Allemands de l'ouest rencontrés n'étaient pas des « *Besserwessis* ». Un petit tiers seulement trouvait ce qualificatif approprié. En face, 22 % seulement des Allemands de l'ouest ayant été en contact avec des Allemands de l'est avaient dit de ces derniers qu'ils étaient des « *Jammer-Ossis* » ; 69 % n'avaient pas cette impression.

**Jamais, depuis 1990,
les Allemands n'ont regretté l'Unité**

Plus fondamentalement, ces problèmes de communication assurément inévitables après 40 ans de séparation n'ont jamais, et d'aucune manière, laissé planer en Allemagne le moindre doute sur l'Unité. Et tout particulièrement dans les nouveaux Länder – malgré leur déception sur certains détails du processus, malgré leur

distance par rapport à nombre de valeurs et par rapport au système économique de l'ouest –, jamais les Allemands de l'est ne sont parvenus, ne serait-ce qu'en germe, à l'idée d'un retour en arrière. A la question : « *Pour vous, la réunification est-elle plutôt une occasion de vous réjouir ou un motif d'inquiétude ?* », les Allemands de l'est ont toujours été une large majorité à répondre « *une occasion de se réjouir* » - et ce, même durant la phase la plus difficile au milieu des années 1990. Ce sont plutôt les Allemands de l'ouest qui, face à l'effort financier qu'exigeait d'eux l'Unité, ont fait part à certains moments de leur inquiétude ; mais il faut se garder de confondre inquiétude et rejet de l'Unité.

Réunification, une joie parfois ternie à l'ouest, jamais à l'est

« Pour vous, la réunification est-elle plutôt une occasion de vous réjouir ou un motif d'inquiétude ? »

Nouveaux Länder

Anciens Länder

Source : Allensbacher Archiv, sondages de l'IfD. Réponses en %, moyennes annuelles.

Jamais non plus, les Allemands n'ont sérieusement douté que le processus de l'unification serait couronné de succès. A la question déjà évoquée plus haut : « *Pensez-vous que l'Allemagne parvient à se réunir ou que l'est et l'ouest seront toujours comme deux Etats distincts ?* », une large majorité répond depuis le début, et avec une remarquable constance au fil des deux décennies écoulées : « *la réunification sera un succès* ». On voit bien là que ce « *Mur dans les têtes* » si souvent évoqué n'a jamais traduit, quant au fond, un conflit de société insurmontable ; il était seulement l'expression de problèmes d'adaptation. Après avoir été séparés pendant des décennies, il fallait que les Allemands, des deux côtés, parviennent à se retrouver dans la vie quotidienne.

Un travail de mémoire déficitaire

Lorsque l'Institut d'Allensbach entreprit d'étudier les chemins que prenait le rapprochement progressif des Allemands de l'est et de l'ouest, il découvrit un phénomène inattendu. A l'origine de la découverte se trouvaient les réponses à une question qui avait été développée pour mesurer l'ampleur des bouleversements ressentis par les citoyens dans les nouveaux Länder. Le changement radical du système politique et social, les profondes modifications dans la vie quotidienne, l'implosion des structures administratives de la RDA, toutes ces transformations ne pouvaient pas ne pas avoir eu de conséquences. En 1992 fut donc formulée une question résumant à gros traits ces bouleversements : « *Récemment nous est parvenue une lettre où on pouvait lire : 'Après tous les événements, révolutions, changements, etc. de ces dernières années, je suis bien forcé de dire que je ne comprends plus rien au monde'. Qu'en est-il de vous, ressentez-vous la même chose ou n'est-ce pas le cas ?* »

A la lecture des réponses, les chercheurs constatèrent à leur grande stupéfaction que c'étaient bien moins les Allemands de l'est que ceux de l'ouest que les mutations des années écoulées avaient plongé dans une profonde incertitude : à l'ouest, 46 % des sondés disaient ne plus rien comprendre au monde ; 42 % seulement à l'est. Dans les nouveaux Länder, une majorité relative de 44 % des sondés affirmait que ce n'était pas le cas pour eux, mais seulement 36 % à l'ouest. Comment cela pouvait-il s'expliquer ?

Deux visions de l'Histoire et de l'identité nationale

L'hypothèse la plus plausible est que, parce qu'elle repose sur l'ouverture et la transparence du débat politique comme sur un travail de mémoire douloureux et conflictuel sur le III^e Reich, la société ouest-allemande avait développé une culture du doute de soi – une tradition intellectuelle et morale qui considérait comme logique et normal de remettre en question en permanence les positions acquises. A l'opposé, était propagée dans la population de RDA une vision simple et lumineuse de son identité, ne laissant pas de place au doute ni à la remise en question.

Les deux lectures de l'Histoire qu'avaient les Allemands de l'ouest et de l'est durant les premières années après l'Unité donnent une illustration de ces différences. En août 1992, l'*IfD* demanda : « *Y a-t-il dans notre histoire quelque chose qui nous distingue particulièrement des autres pays, j'entends par là quelque chose qu'on puisse réellement qualifier d'histoire 'allemande' ?* ». 59 % des Allemands de l'ouest et 60 % des Allemands de l'est répondirent par l'affirmative. On posa alors à ceux-ci la question suivante : « *Qu'est-ce qui fait, selon vous, que notre histoire est particulière, qui nous distingue de l'histoire des autres pays ?* ». Dans leurs réponses, 52 % des Allemands de l'ouest désignèrent sans équivoque le III^e Reich et les crimes des national-socialistes, mais seulement 11 % des Allemands de l'est.

Alors que depuis des décennies, débattre de la culpabilité allemande faisait partie intrinsèque du débat public ouest-allemand, que la société ouest-allemande assumait la responsabilité qui lui incombait dans les crimes nazis et qu'elle se livrait au travail de mémoire, en RDA, la raison d'Etat mettait tout en œuvre pour décharger ses citoyens de ce fardeau. Toute dictature cherche, pour consolider son emprise, à propager de son pouvoir comme de la société dans son ensemble une image globalement positive, dénuée de toute contradiction. Ceci afin d'ancrer profondément l'idée d'une indissoluble unité entre le peuple et ses dirigeants. C'est ainsi que la RDA s'entendait comme la « *bonne Allemagne* », une Allemagne que plus rien ne liait au III^e Reich et à ses crimes. Le texte de l'hymne national de la RDA, qui commence ainsi, prend là toute sa valeur symbolique : « *Ressuscitée des ruines...* ». La RDA était un total recommencement. La RDA n'avait pas seulement un Etat meilleur que celui de l'Ouest, mais aussi des citoyens meilleurs, d'un « *genre nouveau* »... Dans un tel environnement, refermé sur lui-même, et ne laissant en apparence aucune place au doute, les citoyens de la RDA ne pouvaient que développer une autre vision d'eux-mêmes que les citoyens de la République fédérale.

La vision positive du socialisme qu'a l'est se propage aujourd'hui à l'ouest

Quelle qu'en soit la raison, au cours des années suivantes, il fallut constater que, contrairement à ce qu'on pensait au début, ce n'étaient pas les Allemands de l'est qui s'étaient rapprochés de ceux de l'ouest sur la plupart des aspects de leur vision du monde, mais que dans nombre de domaines importants, c'étaient à l'inverse les Allemands de l'ouest qui s'étaient mis à partager celle des Allemands de l'est et leur conscience d'eux-mêmes.

Cela est particulièrement net quand on considère les diverses approches de la vision d'une société socialiste. A la question : « *A votre avis, le socialisme est-il une bonne idée, simplement mal concrétisée ?* », les Allemands de l'est répondent très majoritairement par l'affirmative, sans discontinuer, depuis le début des années 1990. La plupart d'entre eux ne remettent pas en question le principe selon lequel le socialisme serait une bonne chose.

Le socialisme, une bonne idée, simplement mal mise en pratique ?

« A votre avis, le socialisme est-il une bonne idée, simplement mal concrétisée ? »

Nouveaux Länder

Anciens Länder

Source : Allensbacher Archiv, sondages de l'IfD. Réponses en %, moyennes annuelles.

Il est vrai que ce présupposé n'a jamais sérieusement fait l'objet de débats dans l'espace public. Dès lors, même aujourd'hui, l'idée que c'est la vision du monde inhérente au socialisme qui aurait pu être la véritable cause de la situation catastrophique de la RDA, et non pas sa mise en œuvre, n'effleure guère les esprits. Que la notion de collectif, principe fondateur du socialisme, puisse ne pas rendre justice à la nature humaine, que la conviction de pouvoir piloter jusque dans le détail la vie économique comme celle de la société pourrait relever de la présomption – aucune de

ces questions n'a jamais vraiment été posée. Les fondements sur lesquels reposait la vision du monde propagée en RDA n'ont pas été ébranlés ; ils n'ont aussi jamais sérieusement été remis en question dans le débat public après l'Unité.

A l'inverse, les Allemands de l'ouest, dont la plupart a grandi dans une démocratie et une économie de marché, avaient intégré une autre vision du monde. Ainsi, au début des années 1990, une large majorité d'entre eux réfutait la thèse selon laquelle le socialiste était une bonne idée, mais mal mise en application. Mais ensuite, leur position se rapprocha de plus en plus de celle des Allemands de l'est jusqu'à ce que, finalement, en 2007, une large majorité relative de 45 % partage cette thèse. Ce n'est qu'à la fin de 2009 – probablement sous l'influence d'un intérêt médiatique prononcé dans le cadre de la célébration du 20^e anniversaire de la chute du Mur – que cette tendance s'est à nouveau inversée.

Plus généralement, il semblerait que la commémoration des événements d'il y a 20 ans ait amené les Allemands à réfléchir un peu plus à la notion de liberté et à ses implications. On n'en constate pas moins l'existence d'un flagrant déficit dans le travail de mémoire sur la deuxième dictature qu'a connue l'Allemagne. Il se manifeste par exemple dans une idéalisation de la RDA qui dépasse de loin en ampleur la compréhensible nostalgie (même sous la forme du néologisme et autre jeu de mots qu'est l'« *Ostalgie* ») qu'on ressent souvent en se souvenant du temps passé.

Il se manifeste aussi dans les réponses aux questions portant sur le principe d'un Etat de droit comme la suivante, qui avait été posée en novembre 2009 et dans laquelle s'affrontaient deux positions. La première était : « *Bien sûr, tout n'était pas rose en RDA. Mais tant qu'on respectait les règles, la vie y était agréable. A mon sens, la RDA n'était pas régie par l'arbitraire* ». La seconde, à l'opposé : « *Bien sûr, certains se sentaient bien en RDA. Mais cela ne change rien au fait que la RDA était une dictature et que personne n'était à l'abri d'abus de pouvoir arbitraires de la part de l'Etat* ». 82 % des sondés ouest-allemands approuvaient la seconde assertion, et seulement 6 % la première. Quant aux Allemands de l'est, ils étaient 49 % à dire qu'il n'y avait pas d'arbitraire en RDA, seuls 35 % n'étaient pas de cet avis.

A peine moins tranchées étaient les réponses à la question : « *Diriez-vous de la RDA qu'elle était un Etat de droit ou ne le diriez-vous pas ?* ». 76 % des Allemands de l'ouest, mais seulement 40 % des Allemands de l'est dirent que la RDA n'était pas un Etat de droit. Respectivement 14 % et 13 % des sondés affirmèrent expressément qu'elle était un Etat de droit. Quant aux sans opinion, ils étaient 10 % à l'ouest et une majorité relative de 47 % à l'est. Le plus instructif est la réponse de la jeune génération en Allemagne de l'est : 62 % des moins de 30 ans avouaient ne pas savoir si la RDA était un Etat de droit ou non.

Le travail de mémoire sur la RDA reste à faire

Cet exemple confirme un constat récurrent des recherches sur la démocratie : on présuppose souvent que les avantages de la démocratie et de la liberté sont si

évidents qu'il est inutile de les expliquer aux gens, de faire leur instruction. Mais ce présupposé est tout aussi erroné que celui selon lequel l'économie de marché s'imposerait d'elle-même. Rendre compréhensible à un large public la différence fondamentale entre Etat de droit et arbitraire devrait être la mission centrale de l'instruction civique et citoyenne, faute de quoi les citoyens manquent de repères. Or face aux réponses des sondés, il n'est assurément pas exagéré de penser que les efforts entrepris ces dernières années n'ont guère été couronnés de succès. Il est essentiel que le monde politique comme les médias abordent aujourd'hui ces questions avec plus de résolution que par le passé.

Il sera fort intéressant de mesurer l'importance qui sera accordée à ce thème à la suite des cérémonies de commémoration de l'Unité. Mais il n'est pas certain qu'un regain d'intérêt recueille l'adhésion de la population, comme le révèlent les réponses à la question suivante, posée en novembre 2009 : « *L'autre jour, quelqu'un nous disait : 'Il faut tirer un trait sur le passé de la RDA'. Etes-vous aussi de cet avis ou non ?* ». A l'est comme à l'ouest, 51 % des personnes interrogées avaient répondu « *je suis de cet avis* ». Pourtant, à considérer les autres réponses évoquées ci-dessus, on ne peut se départir de l'impression que ce travail de mémoire qui lasse déjà tant d'Allemands n'a en réalité même pas encore réellement commencé.

MAIS TOUTES CES QUESTIONS NE CHANGENT RIEN AU FAIT QUE les Allemands, aujourd'hui, présentent à maints égards un équilibre identitaire et une sérénité face à leur situation tels qu'ils ne les avaient pas connus depuis de nombreuses décennies, et peut-être même des siècles. Cela vaut également pour les problèmes liés à la réunification qui, voici seulement une décennie, semblaient remettre en question le succès du 'projet' Unité allemande. Nombre d'entre eux ne sont toujours pas définitivement résolus. Dans les nouveaux Länder, le chômage est toujours nettement plus élevé qu'à l'ouest, le niveau de vie inférieur. De nombreuses divergences persistent entre Allemands de l'est et de l'ouest dans leur vision du monde, de même que des problèmes de communication. Mais dans la vie quotidienne, le « *Mur dans les têtes* », s'il a jamais existé, appartient aujourd'hui au passé ; les Allemands se sont lassés des différends est-ouest.

Une question posée par l'*IfD* en novembre 2009 était formulée ainsi : « *L'autre jour, quelqu'un nous a dit : '20 ans après la réunification, plus rien ne justifie de se focaliser sans arrêt sur les différences entre l'Allemagne de l'est et de l'ouest. Bien sûr, il y a des problèmes, mais dans l'ensemble, les choses sont bien comme elles sont aujourd'hui'. Est-ce aussi votre avis ou pas ?* ». 69 % de tous les Allemands, 72 % à l'ouest et 57 % à l'est, répondaient « *c'est mon avis aussi* ».

Se pourrait-il que, pour la première fois depuis des siècles, les Allemands soient en train de devenir un peuple emplí de sérénité car confiant en lui-même ? Si la réponse est oui, alors toutes les craintes de le voir renouer avec son imprévisibilité passée s'avèrent dénuées de tout fondement. Longtemps encore, Allemands de l'est

et de l'ouest resteront dissemblables ; mais ils sont frères et sœurs. Et comme souvent dans une fratrie, s'ils se crêpent parfois le chignon, ils n'en oublient pourtant jamais qu'ils sont unis par le destin.

(Traduction : I. Bourgeois)

Indications bibliographiques

KOHL H., *Erinnerungen 1982-1990*, Munich, 2005

MITTERRAND F., *De l'Allemagne, de la France*, Paris, 1996

NOELLE-NEUMANN E., « Premiere eines demoskopischen Vergleichs zwischen Ost- und Westdeutschland. Auf welche Unterschiede man sich einstellen muss », conférence tenue le 29-09-1990 à Francfort/Main et à Düsseldorf, le 21-09-1990 à Berlin, archives de l'Institut für Demoskopie d'Allensbach

NOELLE-NEUMANN E., « Demoskopische Befunde werden Realität », in **NOELLE-NEUMANN E.**, **KÖCHER R. (eds)**, *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1984-1992*, Munich et Allensbach, 1993

PETERSEN T., **MAYER T.**, *Der Wert der Freiheit. Deutschland vor einem neuen Wertewandel ?* Fribourg, 2005

SÜSKIND P., « Deutschland, eine Midlife-Crisis », *Der Spiegel*, n° 38, 17-09-1990.

- III -

UNE NOUVELLE ALLEMAGNE ?

Un marché de l'emploi en mutation

Eugen Spitznagel

La crise financière internationale a eu pour effet de mettre brutalement fin, en Allemagne, à une assez longue période de croissance relativement élevée, et de plonger l'économie dans une profonde récession. Cette crise a été d'une ampleur sans commune mesure avec celle des reculs conjoncturels enregistrés dans les années 1966/67, 1974/75, 1993 et 2003. Ainsi, en 2009, le PIB réel s'est effondré de près de 5 %. Or durant cette crise, le marché de l'emploi est resté globalement stable dans l'ensemble. Cette situation est souvent décrite comme le « miracle de l'emploi » allemand. Une analyse détaillée révèle les facteurs contribuant à expliquer pourquoi le marché de l'emploi a été moins affecté durant cette crise qu'au cours des précédentes. Il s'agit de tout un ensemble où se conjuguent les mesures des politiques de soutien à la conjoncture et à l'emploi, la flexibilité du temps de travail, la modération salariale, la stratégie prévoyante d'embauche menée par les entreprises, les mutations structurelles de l'économie, l'évolution de la démographie et les réformes du marché du travail adoptées au cours des dernières années.

Cette contribution présente l'évolution de l'économie et du marché de l'emploi en Allemagne de l'ouest depuis 1970 et considère plus particulièrement cette évolution dans l'ensemble de la République fédérale après la réunification, ainsi que le changement de paradigme apporté dans la politique pour l'emploi par les Lois pour des services modernes sur le marché de l'emploi entrées en vigueur dans les années 2003 à 2005 dans le cadre de l'Agenda 2010 et plus connues sous le nom de « Lois Hartz I à Hartz IV ». *

Un marché de l'emploi en dents de scie depuis les années 1970

**Avant l'Unité,
1,6 million de chômeurs à l'ouest**

L'Allemagne a connu le plein-emploi pour la dernière fois au début des années 1970. Ensuite, le chômage n'a cessé d'augmenter en tendance, par paliers successifs. Certes, au cours des années 1980, le nombre des actifs occupés s'est accru de près de 4 millions de personnes, ce qui a porté le total des actifs occupés à 30,2 millions de personnes en 1991, soit près de 3,5 millions de plus qu'au début des années 1970. Mais durant la même période, l'offre d'emploi s'est elle aussi accrue car le marché de l'emploi s'était étendu sous l'effet de l'arrivée massive sur le territoire ouest-allemand de réfugiés de l'ex-RDA, d'immigrants de souche allemande et

* Version revue et actualisée et augmentée d'un article paru dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 91, mai 2009.

d'immigrants étrangers. Au total, le marché du travail a alors intégré un nouveau potentiel de main-d'œuvre de sept millions de personnes. Le volume de création d'emplois étant insuffisant en comparaison, le nombre de chômeurs augmenta, atteignant 1,6 million de personnes en 1991 en Allemagne de l'ouest. Parallèlement augmentait le chômage caché : la « *réserve latente* », c'est-à-dire la catégorie des personnes qui aimeraient travailler mais ne sont pas inscrites au chômage ; elle comptait alors 800 000 personnes.

Années 1990, transition à l'est et crise économique gonflent le nombre de chômeurs

La réunification a d'abord déclenché un boom économique, dans la seule Allemagne de l'ouest toutefois. Dans les nouveaux Länder, la transition économique a entraîné dans les années suivant l'Unité (1990) la perte d'un tiers des emplois par rapport à l'époque de la RDA. S'est ajoutée à cela la récession mondiale, qui a atteint l'Allemagne en 1993. Après une brève reprise économique en 1994, l'Allemagne a traversé ensuite une longue période de faible croissance. Au total, entre 1991 et 1997, le nombre d'actifs occupés s'est ainsi réduit de 1,16 million. Plus précisément, le nombre de demandeurs d'emploi s'est accru de 890 000, et le nombre de chômeurs indemnisés s'est accru de près de 1,78 millions de personnes pour atteindre 4,4 millions au total. Par ailleurs, le nombre de demandeurs d'emploi non inscrits a augmenté de 490 000, portant l'effectif de la réserve latente à plus de 2 millions de personnes (voir en annexe le tableau 1 qui détaille l'évolution de l'économie et du marché de l'emploi en Allemagne de l'ouest et de l'est depuis 1990).

**1998-2001 :
une embellie de courte durée**

La reprise conjoncturelle des années 1998-2001 a certes généré des emplois, et le nombre de chômeurs reculait à 3,89 millions de personnes. Mais l'embellie n'a été que passagère, le ralentissement conjoncturel suivant la forte croissance enregistrée en 1999/2000 les détruisant à nouveau. Et sous l'effet d'une demande d'emplois en progression, le nombre de chômeurs est remonté à 4,06 millions en 2002.

**2003-2005 :
« réformes Hartz » et
intégration du chômage caché**

Les années 2003-2005 sont marquées par l'entrée en vigueur progressive des dispositions des « réformes Hartz ». Dans un premier temps, elles n'ont guère eu d'impact sur le marché de l'emploi : la croissance restant faible, le nombre des actifs occupés a continué de reculer tandis que celui des chômeurs progressait pour s'établir à près de 4,7 millions en 2005.

Les quatre Lois pour des services modernes du marché de l'emploi (*Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*), plus connues sous le nom de « lois Hartz », et adoptées dans le cadre de la politique de réforme structurelle (*Agenda 2010*) du second gouvernement Schröder, sont entrées en vigueur progressivement entre janvier 2003 et janvier 2005.

Les trois premières visent à accroître l'efficacité du système d'assurance chômage (financé par les cotisations sociales) ; la quatrième, à rétablir l'équilibre entre prestations d'assurance (allocations chômage) et prestations d'assistance (revenu minimum), ces dernières étant financées par l'impôt. Le pivot de cette nouvelle approche globale est de mieux concilier responsabilité individuelle et protection collective.

La loi « **Hartz I** » (2003) durcit notamment le régime d'indemnisation des chômeurs, exigeant des bénéficiaires une plus grande mobilité ou l'acceptation d'un emploi au profil de qualification différent, soit encore une rémunération inférieure.

La loi « **Hartz II** » (2003) élargit les dispositions relatives aux petits boulots (par ex. création des « mini-jobs »).

La loi « **Hartz III** » (2004) restructure l'Office de Nuremberg, rebaptisé Agence fédérale pour l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit, BA*) et rationalise le régime des prestations de l'assurance chômage (elle ramène notamment à 12 mois pour les moins de 50 ans la durée de versement des allocations). Les allocations chômage sont dénommées depuis : « *Arbeitslosengeld I* » (*ALG I*).

La loi « **Hartz IV** » (2005) modifie les deux régimes antérieurs d'assistance. Elle supprime l'ancienne aide aux chômeurs en fin de droits et la remplace par un « *minimum garanti pour les personnes en quête d'emploi* » (*Grundsicherung für Arbeitsuchende*), dénommé « *Arbeitslosengeld II* » (*ALG II*). Ce revenu minimum d'insertion comprend deux volets : des mesures de (re)qualification et d'insertion, et un revenu de substitution de base dont le montant, désormais forfaitaire (et non plus proportionnel à l'ancien salaire), est équivalent à celui de l'aide sociale (*Sozialhilfe*). Celle-ci, outil de lutte contre l'exclusion qui s'adresse aux seules personnes incapables de travailler et donc en mal d'insertion sociale, est maintenue.

L'*ALG II* est destiné à l'opposé aux personnes disposant d'une capacité de travail pleine et entière (au moins 3 heures/jour) et se trouvant en quête active d'emploi. Contrairement au régime antérieur, aide sociale et *ALG II* ne sont plus cumulables. Et en distinguant ces deux types de revenus de transfert (financés par l'impôt), la loi « **Hartz IV** » redéfinit la notion de demandeur d'emploi, la mettant en conformité avec les pratiques en vigueur dans l'UE.

Cette forte hausse a également pour origine l'entrée en vigueur en janvier 2005 du dernier volet des « réformes Hartz » : la loi « **Hartz IV** », qui modifie en profondeur l'architecture du système d'indemnisation chômage. Depuis 2005, tous les anciens bénéficiaires de l'aide sociale doivent, dès lors qu'ils bénéficient d'une capacité de travail pleine et entière, s'inscrire comme demandeurs d'emploi s'ils veulent bénéficier du nouveau RMI, l'*ALG II*. Cette mesure a en quelque sorte 'officialisé' le chômage caché qui a ainsi pu être pris en compte par les statistiques.

Depuis 2006, la structure du marché de l'emploi a subi de profondes mutations sous l'effet de la flexibilisation

**2006-2008 :
forte croissance économique**

La période 2006-2008 a été marquée par une forte croissance économique. Parallèlement, les réformes du marché de l'emploi entrées en vigueur peu de temps auparavant commencent à déployer leurs premiers effets. Si on compare ces années avec la période de croissance 1999-2001, on observe des différences significatives qui révèlent les effets des réformes du marché de l'emploi.

**Tableau 2 :
1999-2001 et 2006-2008 : croissance économique et variations du marché de l'emploi**

	Variations			
	1999-2001		2006-2008	
	%	1 000	%	1 000
Offre d'emploi				
Potentiel d'actifs	+1,1	+496	-0,4	-172
Solde démographique		-709		-345
Comportement d'activité		+960		+164
Solde migratoire		+245		+9
Demande d'emploi				
PIB, en valeur corrigée de l'inflation	+6,6		+6,8	
Productivité horaire	+5,9		+3,1	
Heures travaillées	+6,0		+3,7	
Durée de travail effective	-3,0		-0,1	
Actifs occupés	+3,7	+1 405	+3,8	+1 479
Indépendants et travailleurs familiaux	+3,1	+118	+2,4	+105
Salariés	+3,8	+1 287	+4,0	+1 374
- temps plein	-0,9	-231	+2,4	+550
- temps partiel	+18,0	+1 518	+7,3	+824
Temps partiel 'classique'	+17,0	+740	+12,9	+710
Petits boulots (estimation IAB)	+19,1	+778	+2,0	+113
Salariés sur le « 1 ^{er} marché de l'emploi » (secteur marchand)	+3,6	+1 223	+4,2	+1 415
Salariés sur le « 2 ^e marché de l'emploi » (secteur non marchand)	+17,0	+64	-9,89	-41
Actifs occupant un emploi soumis à cotisations sociales	+2,4	+664	+4,8	+1 270
Emploi intérimaire	+38,6	+95	+73,0	+324
Bilan du marché de l'emploi				
Chômeurs inscrits		-428		-1 593
dont chômeurs de longue durée		-245		-500
Réserve latente <i>stricto sensu</i> *)		-484		-228
Réserve latente bénéficiant de programmes de formation professionnelle, etc.		+37		-14
Total sous-emploi		-875		-1 835

Sources des données : Destatis, Agence fédérale pour l'emploi, calculs de l'Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (FG AZ). *) Réserve latente *stricto sensu* = personnes qui ne sont pas inscrites au chômage ni bénéficiaires des programmes de formation mais qui aimeraient travailler.

En effet, si l'économie a connu durant ces périodes triennales une croissance comparable en données réelles, respectivement de 6,9 % et de 6,6 %, l'évolution du marché de l'emploi diffère fortement d'une période à l'autre, comme en témoignent les données relatives à l'offre et la demande d'emploi, au taux de chômage, mais aussi à la politique de l'emploi dans son ensemble comme à la structure des diverses formes d'emploi (Bach/Spitznagel, 2007).

Tableau 3 :
2000-2007 : croissance économique et évolution de la structure de l'emploi

		2000	2007
Travailleurs intérimaires	1 000	328	715
Part rapportée à l'ensemble des salariés	%	0,9	2,0
Emploi à durée déterminée (rapporté à l'emploi total)	%	13,4	14,9
Embauches en CDD (rapportées au total embauches)	%	31,7	40,0
Heures supplémentaires rémunérées par tête	Heures	58,8	51,4
Variation par rapport à l'année précédente	Heures	1,6	0,1
Part des heures supplémentaires rapportée au nombre total d'heures travaillées	%	3,5	3,0
Chômeurs de longue durée	1 000	1 454	1 387
part rapportée à l'ensemble des chômeurs	%	37,4	36,7
Emploi aidé (« 2 ^e marché de l'emploi » : 2. <i>Arbeitsmarkt</i>)	1 000	454	386
Part rapportée à l'ensemble des salariés	%	1,3	1,1
Bénéficiaires de mesures de requalification et de formation continue longue à temps plein	1 000	324	117
Part rapportée au nombre de chômeurs	%	8,3	3,1
Bénéficiaires de formations accélérées	1 000	53	77
Part rapportée au nombre de chômeurs	%	1,4	2,0
Total des bénéficiaires de formations longues et accélérées	1 000	377	194
Part rapportée au nombre de chômeurs	%	9,7	5,1
Offre totale d'emploi (4 ^e trim.)	Million	1,38	1,22
Part des emplois difficiles à pourvoir	%	25,4	27,1

Sources des données : Destatis, Agence fédérale pour l'emploi, calculs de l'Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung FG AZ).

**1999-2001 :
exclusivement création
d'emplois à temps partiel**

Entre 1999 et 2001, le nombre d'actifs occupés a augmenté de 1,41 million (+3,7 %). Durant les années 2006-2008, la hausse n'a été que légèrement supérieure (+3,8% ou 1,48 million de personnes de plus), alors que la croissance était elle aussi légèrement supérieure (tableau 2). On pourrait en conclure, un peu hâtivement, que la dernière période de croissance a été aussi créatrice d'emplois que celle des années 1999-2001. Une analyse plus poussée montre cependant qu'il y a dix ans, ce sont exclusivement des emplois à temps partiel qui furent créés, qu'il s'agisse de petits boulots de type « mini-jobs » (778 000) ou d'emplois à temps partiel 'clas-

siques', c'est-à-dire soumis à cotisations sociales (740 000). Dans le même temps, le nombre d'emplois à temps plein diminuait (-231 000).

**2006-08 :
amélioration des conditions cadre**

Dans la période 2006-2008, l'évolution revêt un caractère très différent, avec la création d'un nombre considérable d'emplois à temps plein (550 000). L'emploi à temps partiel connaissait pour sa part une hausse beaucoup moins forte (824 000) que précédemment et concernait surtout les temps partiels 'classiques', soumis à cotisations sociales (710 000), le nombre des 'petits boulots' – exonérés, eux, des cotisations sociales –, n'augmentant que de 113 000. L'évolution du marché de l'emploi a donc été dans l'ensemble plus positive au début du millénaire que lors de la période de croissance 1999-2001.

Durant les années 2006-2008, tous secteurs confondus, le nombre total des heures travaillées et rémunérées, ou volume d'heures travaillées, a connu une hausse beaucoup plus forte (+3,7%) qu'en 1999-2001, où il n'avait crû que de 0,6%. Autrement dit, considérée sous l'angle du volume d'heures travaillées, la croissance de ces trois dernières années a été beaucoup plus créatrice d'emplois que celle du tournant du siècle.

La croissance a visiblement incité les entreprises à augmenter le volume d'heures travaillées nécessaire à la production de biens et de services ; et elles ont largement créé des emplois à temps plein. En effet, la confiance des entreprises dans le caractère durable de la croissance était plus solide que durant la période 1999-2001. Elle était entretenue notamment par la modération salariale des années précédentes ainsi que par d'importants progrès en matière de flexibilisation du travail et les diverses réformes engagées au niveau du cadre des activités. Ainsi, les enquêtes menées auprès des entreprises ont révélé qu'il leur était plus facile de pourvoir des postes vacants depuis que le marché du travail avait fait l'objet de réformes. Car les chômeurs sont plus clairement incités depuis au retour à l'emploi et se montrent plus actifs aussi dans la recherche d'un emploi. Et dans le même temps, sous l'effet notamment de la levée des rigidités du marché de l'emploi, la progression du coût du travail est restée inférieure à celle de l'inflation.

**Forte contribution de l'intérim
à la création de temps plein**

Le travail temporaire a joué un rôle majeur pour le développement de l'emploi, surtout à temps plein, toutefois dans une proportion de plus en plus faible au cours de la période 2006-2008. Ainsi, au premier semestre 2006, l'augmentation des emplois soumis à cotisations sociales était due uniquement au recrutement massif par les sociétés d'intérim. Au second semestre, la tendance a commencé à s'inverser. A la fin de l'année 2006, on dénombrait 430 000 emplois soumis à cotisations sociales de plus que l'année précédente, mais le travail intérimaire ne contribuait déjà plus qu'à un peu moins de 40 % à cette augmentation. Au total, sur l'ensemble

de la période 2006-2008, l'intérim a contribué à hauteur de 25 % à la hausse globale de l'emploi, et même à hauteur de près de 60 % à la création de postes à temps plein. Indéniablement, l'intérim joue aujourd'hui un rôle plus important sur le marché de l'emploi que par le passé (tableau 3): en moyenne annuelle, les sociétés de travail temporaire employaient plus de 700 000 personnes en 2007, soit plus du double de leur effectif sept ans plus tôt (330 000 salariés). Si les intérimaires constituent désormais 2 % des actifs occupés en Allemagne (contre 0,9 % en 2000), cette part n'en demeure pas moins relativement faible en comparaison internationale.

Le CDD s'impose comme outil de flexibilité

En raison de l'assouplissement du régime des contrats à durée déterminée, les employeurs y ont plus largement recouru, une tendance qui coïncide en partie avec la hausse de l'emploi intérimaire. Depuis 2001 (Loi sur le travail à temps partiel et les contrats à durée déterminée : *Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge, TzBfG*), un CDD peut être reconduit, sans avis motivé, trois fois de suite pour une durée totale maximale de deux ans. Ainsi, par exemple, en 2007, quelque 40 % des salariés nouvellement embauchés se sont vu proposer un CDD (contre 32 % seulement en 2000). La tendance à l'emploi à durée déterminée va croissant, les entreprises le prisant de plus en plus, semble-t-il, comme un outil de flexibilité. Néanmoins, la part des personnes sous contrat à durée déterminée rapportée à la totalité des actifs occupés, bien que stable, reste relativement faible (quelque 15 %). Cette différence importante entre les données relatives au flux et celles relatives au stock des emplois à durée déterminée renvoie à une double tendance, qui reste cependant délicate à traduire en chiffres avec précision : les CDD ne sont qu'en partie des emplois précaires et peu durables, puisqu'une partie d'entre eux se prolongent en contrats à durée indéterminée.

Recul du nombre d'heures supplémentaires payées

Élément clef de flexibilité pour les entreprises, les heures supplémentaires ont connu de profondes mutations ces dernières années. Lors des années de croissance 2006-2008, le nombre d'heures supplémentaires rémunérées a fortement chuté. Il est tombé en 2007 à 51 heures en moyenne par salarié, alors qu'il était encore de 59 en 2001. Et entre 2006 et 2008, il a baissé d'une heure. Le contraste est net avec la période 1999-2001, où on enregistrait au contraire une hausse de deux heures. De même, la part des heures supplémentaires rémunérées, qui représentait 3,5 % du total du volume d'heures travaillées au tournant du millénaire, est tombée à 3 % au cours des trois dernières années.

Généralisation des compte épargne-temps

Le nombre d'heures supplémentaires rétribuées tend à diminuer depuis un certain temps déjà, du fait de la généralisation progressive de la flexibilisation du temps de

travail. Aujourd'hui, quelque 40 % des salariés travaillent sous le régime des comptes épargne-temps qui leur permet de compenser les phases temporaires de surcroît d'activité par des jours de congés susceptibles d'être pris en période d'activité plus réduite. Les soldes des comptes épargne-temps ont augmenté de 3,6 heures par salarié entre 2006 et 2008. En 1999-2001, la hausse n'était que de 2,5 heures.

La flexibilisation réduit le coût du travail

Un nombre croissant d'heures supplémentaires payées qui, la plupart du temps, ouvrent droit à une rémunération compensatoire, a ainsi été remplacé par ces heures supplémentaires qui, fournies à titre transitoire lors des pics d'activité, ouvrent droit, dans le cadre des comptes épargne-temps, à une compensation sous forme de congé. Quant aux comptes épargne-temps établis sur le long terme (ils sont contractuels), qui permettent, en compensation des heures supplémentaires travaillées, d'accumuler un volume d'heures ouvrant droit à des formations continues longues, à des congés de longue durée pour assistance familiale ou au régime de retraite anticipée, ils ont certes gagné en importance, mais ils jouent toujours un rôle marginal. Au total, la flexibilisation des contrats de travail comme du temps de travail a contribué à réduire le coût du travail.

Durant les deux phases de croissance 1999-2001 et 2006-2008, le marché de l'emploi a cependant connu des tensions : il est devenu plus difficile qu'auparavant de pourvoir les postes vacants. Les diverses enquêtes menées auprès des entreprises confirment l'hypothèse que, sans les réformes du marché de l'emploi, les difficultés à pourvoir les postes vacants seraient nettement plus prononcées.

Inadéquation croissante entre offre et demande

L'offre d'emplois globale, c'est-à-dire la somme entre les emplois vacants déclarés et non déclarés, a connu une hausse comparable durant les deux périodes considérées (tableau 3). Ainsi au quatrième trimestre 2000, on dénombrait 1,38 million d'emplois vacants contre 1,22 million au quatrième trimestre 2007. De la même manière, la répartition entre les différentes composantes de la demande, comme la part des postes à pourvoir immédiatement, à une date ultérieure ou encore les postes déclarés, a elle aussi peu varié.

Les emplois proposés sont restés vacants plus longtemps : la part des postes restés non occupés à l'issue d'une longue période de recherche de postulants a augmenté dans la même proportion, atteignant 27 % en 2007 contre 25 % en 2000. Par ailleurs, les entreprises évoquent un manque analogue, général, de main-d'œuvre limitant leur activité. Mais elles ne sont que 8 % respectivement en 2000 et 2007 à constater un tel déficit ; il ne peut donc être question d'une tendance généralisée venant freiner durablement la croissance.

L'évolution de l'offre a été elle aussi très différente d'une période de croissance à l'autre, modifiant sensiblement la donne sur le marché de l'emploi.

**Nombre d'actifs :
hausse (1999-2001)
puis recul (2006-2008)**

En 1999-2001, bien que la population allemande en âge de travailler ait déjà commencé à diminuer, le potentiel d'actifs s'était considérablement renforcé, comptant 500 000 personnes de plus. Les effets négatifs du vieillissement démographique ont été compensés par l'augmentation de la part des actifs mais aussi par l'arrivée d'immigrants sur le marché du travail. Pendant la période 2006-2008 en revanche, le potentiel d'actifs a chuté après une longue période de croissance (-170 000 personnes), l'accroissement du nombre des actifs et l'immigration ne suffisant plus à combler les effets du recul lié à l'évolution démographique.

Si les variations du côté de l'offre ont donc pesé sur le marché de l'emploi durant la première période considérée, elles ont au contraire, durant la deuxième, contribué à lever les tensions.

Changement de paradigme en matière de politique de l'emploi

Dans les deux périodes, les mesures prises dans le cadre de la politique active pour l'emploi diffèrent également dans leurs orientations.

**Emploi aidé :
multiplication (1999-2001)
puis rôle marginal (2006-2008)**

Durant les années 1999-2001, priorité était donnée aux mesures actives d'aide à l'emploi, qu'elles aient une visée générale de soutien au retour en emploi comme le programme de création d'emplois aidés dans les services d'intérêt général (*Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen* : *ABM*) ou qu'elles soient dédiées au soutien à l'emploi dans les régions en restructuration, surtout dans les nouveaux Länder (*Strukturanpassungsmaßnahmen* : *SAM*). Ces programmes avaient pour objectif de réduire les tensions sur le marché de l'emploi en misant sur le développement d'un segment non marchand (le « 2^e marché de l'emploi ») grâce à la création d'emplois temporaires dans le secteur public ou parapublic, cofinancés par l'Agence fédérale pour l'emploi. S'ils ont joué un rôle non négligeable dans la hausse de l'activité durant cette période, ils n'ont cependant pas tenu leurs promesses en matière d'intégration, les personnes embauchées au titre de ces mesures se retrouvant généralement par la suite à nouveau sans emploi.

Dans la période 2006-2008 à l'inverse, ce « 2^e marché de l'emploi » se résumait pour l'essentiel aux « jobs à un euro », introduits dans le cadre des réformes Hartz et qui avaient quant à eux pour objectif d'inciter activement les chômeurs au retour en emploi. Leur approche était donc de préparer la réinsertion dans le marché du travail (secteur marchand ou « 1^{er} marché du travail »), contrairement aux mesures *ABM* qui, dès lors, avaient été considérablement réduites. Or cette politique ne s'est pas traduite par une hausse générale de l'emploi, étant donné que l'emploi aidé s'est

stabilisé au niveau atteint en 2005. Et, en 2007, il ne représentait plus que 1,1 % de l'emploi total, contre 1,3% en 2000.

Outre les mesures destinées à la création d'emplois dans le secteur non marchand, la politique active pour l'emploi comprend traditionnellement des programmes de subvention à l'emploi dans le secteur marchand (subventionnement des cotisations sociales, part patronale ou salariale). Ces politiques ont connu un ampleur comparable au cours des deux périodes de croissance considérées. S'il est difficile de chiffrer avec précision l'impact net de ces mesures sur le marché de l'emploi, il n'en reste pas moins qu'elles accroissent sensiblement les perspectives de réintégration durable dans le « 1^{er} marché de l'emploi » pour leurs bénéficiaires. Toutefois, dans les périodes où la demande d'emploi s'intensifie, cette politique s'accompagne du risque non négligeable : celui de susciter des effets d'aubaine.

Réduction des mesures de qualification en dix ans

Le soutien à la formation professionnelle continue se présente lui aussi sous des jours différents au cours des deux périodes considérées. Ainsi, en 1999-2001, ce sont surtout des formations continues à temps plein et sur des périodes relativement longues qui sont proposées : en moyenne annuelle, quelque 320 000 personnes en bénéficiaient en 2001 ; en 2007, ce nombre est tombé à quelque 130 000. La durée des formations a en effet été fortement réduite afin d'accroître leur efficacité en termes de qualification comme de coûts. Par ailleurs, on observe depuis quelque temps la multiplication des mesures de formation accélérée destinées à inciter activement les chômeurs à retrouver un emploi. Et, rapportée au nombre total des sans emploi, la part des bénéficiaires d'une formation professionnelle continue longue a diminué de moitié entre les deux périodes.

Au total, les instruments de politique active pour l'emploi que sont les mesures de qualification et de création d'emplois dans le secteur non marchand ont eu un impact nettement moins positif sur le marché de l'emploi en 2006-2008 qu'en 1999-2001 (voir tableau 3).

Après 2005, nouvelle réglementation et baisse du chômage

Hartz IV et sous-emploi

Les réformes introduites par la loi « Hartz IV » en 2005 ont profondément modifié l'environnement réglementaire du marché de l'emploi ; et elles ont permis de révéler une partie du sous-emploi larvé. Elles se sont en effet accompagnées d'un changement de paradigme : mettre fin à l'état de nécessité par l'insertion en emploi a désormais priorité sur le seul soutien pécuniaire à l'individu pour lui permettre d'assurer sa subsistance. L'objectif déclaré de la réforme est d'activer la responsabilité individuelle du demandeur d'emploi pour lui permettre d'assurer lui-même sa subsistance grâce à son insertion, ce que résume la formule consacrée : « activation et participation » (*Aktivierung und Teilhabe*). La forte hausse du nombre de chô-

meurs au cours de l'année 2005 est dès lors à attribuer à tout un ensemble de changements : le nombre d'actifs occupés a reculé, l'offre d'emploi a augmenté, l'offre des mesures de création d'emplois aidés et de soutien à la formation continue longue a été réduite, et le chômage occulte a été partiellement intégré dans les statistiques du chômage.

Mais dans les trois années de croissance qui ont suivi, le chômage a baissé de près de 1,6 million de personnes, et la réserve latente de main-d'œuvre diminuait de 240 000 personnes. Au total, le stock de sous-emploi global s'est réduit de 1,8 million de personnes.

A l'inverse, pendant la période de croissance 1999-2001, le recul du sous-emploi a été plus faible (900 000 personnes de moins seulement). Et il se répartissait de manière à peu près égale entre le chômage 'officiel' et le chômage 'caché' : au cours de ces trois années, le nombre des chômeurs a baissé de 430 000 en données administratives, la réserve latente se réduisant de 450 000 personnes.

Le fait que le sous-emploi ait connu une plus forte baisse dans les années 2006-2008 qu'en 1999-2001 est dû aux changements décrits ci-dessus dans l'articulation entre offre et demande sur le marché de l'emploi. Quant aux différences constatées dans le recul respectivement du chômage recensé et du chômage caché, elles sont dues à un cadre réglementaire comme à des orientations en matière de politique de l'emploi foncièrement distinctes de celles de 1999-2001. D'un côté, la réserve latente *stricto sensu* a été, globalement, moins mobilisée par la dynamique de croissance conjoncturelle, étant donné qu'une grande partie des actifs concernés est comptabilisée depuis la réforme de 2005 dans les statistiques du chômage (données administratives). Et la partie restante correspondait moins à une demande de main-d'œuvre démultipliée par la croissance conjoncturelle. D'un autre côté, les « réformes Hartz » ont commencé à déployer leurs effets durant les années 2006-2008. La mise en pratique du nouveau paradigme de la politique active pour l'emploi, recentré sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de la protection chômage (et résumés sous la formule « Soutenir et exiger » : « *Fördern und Fordern* » qui figure en tête du nouveau Chapitre II du Code social) a certainement eu pour conséquence l'incitation pour les chômeurs à se mettre en quête active d'un emploi et, pour d'autres chômeurs inscrits, à une tendance accrue de retour dans la réserve latente.

Les effets de la réforme « Hartz IV » restent partiellement à évaluer

Quel impact sur la croissance ?

La croissance de l'économie allemande au cours de ces dernières années a résulté essentiellement de l'effet conjugué d'une conjoncture mondiale porteuse, des réformes structurelles menées par les pouvoirs publics en matière de politique économique et sociale et de la politique salariale modérée menée par les partenaires sociaux. Un tiers de la croissance du PIB est attribué à l'impact des réformes struc-

turelles (Grömling et al., 2007). Reste à savoir quel rôle ont joué précisément dans ce contexte les réformes du marché du travail ; leur évaluation scientifique n'est pas encore achevée.

La réforme du Chapitre II du Code social allemand (*Sozialgesetzbuch II : SGB II*) qui instaure l'*Arbeitslosengeld II* constitue la dernière étape des réformes du marché de l'emploi menées de 2003 à 2005. L'objectif déclaré de cette nouvelle prestation est de « renforcer la responsabilité individuelle des personnes nécessitées à capacité de travail entière » (SGB II, § 1,1) afin de leur permettre la réinsertion, et donc de prendre à nouveau part à la vie active.

On attendait beaucoup de cette réforme, qui suscitait par ailleurs de grandes craintes. En effet, tandis qu'on espérait d'un côté que seraient données de nouvelles impulsions pour le marché de l'emploi, allant de pair avec la compression du chômage de longue durée, on redoutait de l'autre une diffusion de l'emploi précaire, s'accompagnant d'un risque accru de paupérisation. Trois ans après, bien qu'il ne soit pas encore possible de dégager une analyse exhaustive de l'impact de cette réforme sur l'économie allemande, certains éléments se détachent cependant.

Flexibilisation, mais aussi exclusion

La réduction du montant comme de la durée de versement des prestations de transfert (*ALG I* et *ALG II*) ont indéniablement constitué une incitation à la recherche active d'un emploi (Arntz et al., 2007). Les entreprises affirment de plus en plus souvent qu'elles parviennent à embaucher plus rapidement des candidats extérieurs à l'entreprise, même pour des postes difficiles à pourvoir ; quant aux actifs, ils acceptent plus facilement de faire des concessions – qu'ils soient demandeurs d'emploi ou qu'ils fassent partie des « *insiders* », les effectifs en CDI d'une entreprise (Kettner/Rebien, 2007a). Cette flexibilisation semble toutefois avoir pour corollaire une tendance croissante à l'exclusion des actifs les moins qualifiés.

Presque toutes les mesures de soutien actif à l'emploi que régit le Chapitre III du Code social (*SGB III*) sont susceptibles de s'appliquer également dans le cadre de la nouvelle politique sociale du Chapitre II (*SGB II*) qui porte sur le minimum garanti pour les demandeurs d'emploi. De ce fait, les études d'évaluation des instruments de la politique active pour l'emploi menées jusqu'à présent se sont concentrées essentiellement sur la question de savoir dans quelle mesure ceux-ci se sont traduits par une insertion et une participation sur le marché de l'emploi (voir Koch/Kupka/Steinke, p. 268). Les conclusions sont proches dans les deux cas : les mesures qui sont liées à une intégration directe dans l'entreprise sont toutes de loin les plus efficaces, qu'il s'agisse des perspectives d'activité sur le long terme ou de la fin de l'état de nécessité justifiant une aide. Les mesures de (re)qualification, de formation longue ou accélérée, de même que le placement par l'intermédiaire de tiers contribuent à accroître les perspectives de retour en activité. Enfin, il convient de relever que même dans la catégorie des personnes difficiles à placer, visée par les dispo-

sitions du *SGB II*, on observe une tendance à l'intégration en emploi – contrairement au doute qui prévalait lors de l'adoption de la réforme. Autrement dit, les instruments de la politique active pour l'emploi sont susceptibles de déployer leurs effets y compris dans cette catégorie d'actifs.

**Secteur des bas salaires :
nécessaires correctifs**

Un impact négatif s'observe en revanche en ce qui concerne les jobs à un euro. Ces derniers semblent non seulement évincer les emplois dits 'réguliers', mais aussi ne mener que rarement leurs bénéficiaires à un emploi pérenne (Kettner/ Rebien, 2007b).

On assiste ici à une expansion du secteur des bas salaires, certes voulue par le législateur, mais qui se révèle problématique car elle nécessite l'adoption de mesures d'accompagnement sous la forme d'une politique salariale incitative. Car si le secteur des bas salaires permet de créer ou de préserver des emplois pour les personnes peu qualifiées et à faible productivité, il n'offre pas à ces dernières des revenus suffisants pour couvrir leurs besoins. Seules des prestations de transfert permettent alors de contenir le risque de pauvreté sans nuire à l'incitation à l'activité. Enfin, il serait nécessaire de développer des mesures de politique sociale pour les personnes impossibles à insérer en emploi. On pourrait ainsi imaginer la création d'un « 3^e marché de l'emploi », secteur non marchand offrant un éventail de mesures d'aide et d'emplois subventionnés sur mesure car destiné aux besoins spécifiques des personnes non intégrables dans les deux autres marchés de l'emploi.

Mais plus généralement, priorité absolue doit être accordée à l'ensemble des mesures de formation professionnelle initiale et continue comme de requalification – en prévision aussi du vieillissement démographique qui risque, à long terme, de se traduire par une pénurie de l'offre d'emplois, essentiellement d'emplois qualifiés.

**Adéquation accrue
entre offre et demande**

Les effets de la réforme n'ont pas encore été suffisamment étudiés. Il est trop tôt pour en mesurer l'impact, sachant par ailleurs que de nombreuses données ne sont accessibles qu'avec un certain décalage dans le temps (Koch/Kupka/Steinke, 2008). On constate cependant un nombre croissant d'éléments attestant du recul du chômage structurel et du chômage de longue durée ainsi que de l'efficacité accrue de la corrélation entre offre et demande sur le marché de l'emploi (Bach et al., 2009).

Ainsi la courbe de Beveridge, indiquant la relation entre le taux de chômage et le taux de postes vacants, s'est modifiée lors de la dernière période de croissance économique : pour le même nombre de postes vacants, on compte désormais un nombre moins important de chômeurs. La courbe de Phillips présente des caractéristiques similaires, le fort recul du chômage s'accompagnant d'une évolution relativement stable des prix.

2009-2011 : le « miracle » de l'emploi

Année de crise 2009 : un marché de l'emploi robuste

La crise économique mondiale a atteint son paroxysme en 2009. Elle avait commencé en 2007 sur les marchés de la finance et de l'immobilier aux Etats Unis avant de se diffuser rapidement et avec violemment dans l'économie mondiale. Du fait de sa forte dépendance des exportations, l'économie allemande a été particulièrement affectée par cette crise. Mais alors que le PIB réel s'effondrait de 4,7 % en

2009, le marché de l'emploi, contrairement à ce qu'on aurait pu attendre, est resté remarquablement stable (voir tableau 1 en annexe). Ainsi, le nombre d'actifs occupés n'a pas significativement baissé, et le nombre de chômeurs n'a que modérément augmenté pour se situer à 3,4 millions de personnes.

Plusieurs raisons expliquent cette stabilité du marché de l'emploi.

L'impact de la crise économique a été en grande partie amorti par la flexibilité du temps de travail. De très nombreuses entreprises ont en effet recouru au chômage partiel dont les conditions de mise en œuvre avaient temporairement été assouplies ; les heures de travail supplémentaire rémunérées, ainsi que les actifs accumulés sur les comptes épargne-temps ont été liquidés (voir Zapf, 2011); le travail à temps partiel a lui aussi augmenté durant la crise. En moyenne, les actifs occupés ont vu ainsi se réduire de 3,1 % leur durée annuelle de travail.

En outre, les entreprises, n'ont que partiellement adapté l'utilisation du facteur travail à l'évolution de l'économie. Alors que le PIB reculait de 4,7 %, le volume total des heures travaillées ne baissait que de 2,5 % en 2009. La productivité horaire a ainsi diminué de 2,2 % en moyenne. Durant la crise, les entreprises ont donc 'thésaurisé le travail' – vraisemblablement dans l'espoir d'une rapide reprise de l'activité et pour parer au risque d'un manque de main-d'œuvre qualifiée en raison du vieillissement démographique.

2010 et 2011 : une reprise rapide et solide

Un an après avoir chuté de près de 5 %, le PIB enregistrait une croissance de 3,6 %. Dans cette rapide et vigoureuse reprise de l'économie allemande, la flexibilité du temps de travail a joué un rôle majeur (voir le tableau 1 en annexe). Les salariés ont ainsi vu augmenter de 2,1 % en moyenne leur durée annuelle de travail – notamment par la fin du chômage partiel, le retour à la durée de travail conventionnelle dans leur branche ou groupe, la constitution d'actifs sur leurs comptes épargne-temps ou la hausse du nombre d'heures supplémentaires rémunérées. Le nombre des actifs occupés s'est accru de 0,5 %, et la productivité horaire a augmenté de 1,0 %. Quant au nombre de chômeurs, il a baissé de 180 000 pour tomber à 3,24 millions.

Les prévisions sont unanimes quant à la poursuite de la croissance du PIB en 2011 (Fuchs et. al., 2011). Dans l'hypothèse d'une croissance réelle de 3 %, le nombre d'actifs occupés devrait augmenter de 0,9 % pour se situer à 40,4 millions, et le nombre de chômeurs devrait baisser de plus de 300 000 pour tomber en-dessous de la barre des 3 millions (voir tableau 1 en annexe).

Néanmoins, un certain nombre de catastrophes naturelles et nucléaires, de troubles politiques ou conflits armés, ainsi que la crise des finances publiques de certains pays au sein de la zone euro et le risque inflationniste projettent leur ombre sur cette évolution globalement positive de la conjoncture allemande. Les défis en matière de politique économique comme en matière de politique pour l'emploi ou de lutte contre le chômage demeurent.

LA CRISE DE LA FINANCE MONDIALE ET SES RÉPERCUSSIONS massives sur l'économie réelle ont été une heure de vérité pour les diverses réformes structurelles menées en Allemagne durant ces dernières années. Alors qu'on pensait encore, au cours de l'année 2008, être sur la bonne voie pour revenir au plein emploi, cet objectif s'est trouvé repoussé dans un avenir lointain du jour au lendemain. Cependant, le marché de l'emploi s'est révélé stable, le creux de la vague était atteint au premier semestre 2009, et la conjoncture a redémarré au deuxième. Comme il avait été possible de mobiliser les réserves accumulées en matière de temps de travail et de productivité, la reprise a été particulièrement rapide et dynamique en Allemagne, entraînant peu après une embellie sur le marché de l'emploi.

Les conditions-cadre avaient en effet profondément évolué au cours des années écoulées. Sous l'effet conjugué de la modération salariale, de la flexibilisation de la durée du travail, ainsi que des réformes de la politique pour l'emploi, mais aussi du fait de la décongestion liée au vieillissement démographique, le marché de l'emploi allemand a visiblement gagné en robustesse.

(Traduction : I. Bourgeois et S. Hazouard)

Indications bibliographiques

ARNTZ M., CLAUSS M., KRAUS M., SCHNABEL R., SPERMANN A., WIEMERS J., « Arbeitsangebots-effekte und Verteilungswirkungen der Hartz-IV-Reform », *IAB-Forschungsbericht*, n° 10/2007

BACH H.-U., GARTNER H., HUMMEL M., KLINGER S., ROTHE T., SPITZNAGEL E., ZIKA G., « Projektion 2009 – Arbeitsmarkt im Sog der Rezession », *IAB-Kurzbericht*, n° 6/2009

BACH H.-U., SPITZNAGEL E., « Aufschwung am Arbeitsmarkt : Die Entwicklungsmuster wandeln sich », *IAB-Forum*, vol. 2, 2007

BOURGEOIS I. (dir), *Le modèle social allemand en mutation*, Ed. CIRAC, Cergy-Pontoise, 2005

FUCHS J., HUMMEL M., KLINGER S., SPITZNAGEL E., WANGER S., WEBER E., ZIKA G., « Rekorder und Risiken », *IAB-Kurzbericht*, n° 7/2011

FUCHS J., HUMMEL M., KLINGER S., SPITZNAGEL E., WANGER S., WEBER E., ZIKA G., « Der Arbeitsmarkt schließt an den vorherigen Aufschwung an », *IAB-Kurzbericht*, n° 18/2010 (données partiellement actualisées)

GRÖMLING M., PLÜNECKE A., SCHARNAGEL B., « Was trägt die Politik zum Aufschwung bei ? », *IW-Trends Nr. 4/2007*, 2007

HOHENDANNER C., « Unsichere Zeiten, unsichere Verträge ? », *IAB-Kurzbericht*, n° 14/2010

KETTNER A., REBIEN M., « Hartz-IV-Reform : Impulse für den Arbeitsmarkt », *IAB-Kurzbericht*, n° 19/2007 (2007(a))

KETTNER A., REBIEN M., « Soziale Arbeitsgelegenheiten : Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive », *IAB-Forschungsbericht*, n° 2/2007 (2007(b))

KOCH S., KUPKA P., STEINKE J., « Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende », *IAB-Bibliothek*, Vol. 315, 2008

ZAPF I., « Les comptes épargne-temps, instruments de flexibilité », *Regards sur l'économie allemande*, n° 101, été 2011.

Tableau 1 : Le marché de l'emploi en Allemagne de l'est et en Allemagne de l'ouest (1991-2011)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
A. Demande de main-d'œuvre											
PIB réel (var./année préc. en %)	ouest est Σ	+1,5 +8,2 +2,2	-2,2 +9,3 -0,8	+1,7 +8,8 +2,7	+1,3 +5,1 +1,9	+0,9 +1,6 +1,0	+2,0 +0,9 +1,8	+2,3 +0,5 +2,0	+2,0 +1,9 +2,0	+3,5 +1,4 +1,2	+1,4 +0,4 +0,4
Productivité horaire	ouest est Σ	+1,0 +11,6 +2,5	+0,3 +11,1 +1,6	+2,2 +7,9 +2,9	+2,2 +5,1 +2,6	+2,0 +3,9 +2,3	+2,3 +3,1 +2,5	+1,0 +1,3 +1,2	+1,1 +2,8 +1,4	+2,3 +3,1 +2,6	+1,4 +3,3 +1,8
Productivité par actif occupé (var./an. préc. en %)	ouest est Σ	+0,6 +20,7 +3,7	-0,9 +11,7 +0,5	+2,2 +6,8 +2,8	+2,2 +3,4 +1,7	+0,9 +2,6 +1,3	+1,7 +2,3 +1,9	+0,8 +0,5 +0,8	+0,3 +1,8 +0,7	+1,0 +1,8 +1,3	+0,5 +1,8 +0,8
Volume de travail	ouest est Σ	+0,4 -3,0 -0,3	-2,5 -1,6 -2,3	-0,6 +0,7 -0,3	-0,8 -0,1 -0,7	-1,1 -2,2 -1,3	-0,3 -2,2 -0,7	+1,3 -0,8 -0,8	+0,9 -0,8 -0,6	+1,2 -1,6 +0,6	+0,0 -2,8 -0,6
Temps de travail annuel (moyenne)	ouest est Σ	-0,6 +8,2 +1,2	-1,4 +0,5 -1,0	+0,0 -1,1 -0,2	-0,7 -1,6 -0,9	-1,0 -1,2 -1,0	-0,5 -0,8 -0,6	-0,7 -0,8 -0,4	-1,2 -1,3 -0,8	-0,8 -1,3 -1,2	-0,8 -1,5 -1,0
Var./année préc. en %	ouest est Σ	+1,0 -10,4 -1,5	-1,1 -2,2 -1,3	-0,6 +1,8 -0,1	-0,6 +1,6 +0,2	-0,1 -1,0 -0,3	+0,2 -1,4 -0,1	+1,5 +0,0 +1,2	+1,6 +0,2 +1,4	+2,4 -0,4 +1,9	+0,9 -1,4 +0,4
Actifs occupés	Var./année préc. (1000) Moyenne an. (1 000) Salarisés soumis à cotis. sociales (var./année préc., 1 000) PM: pers. au chômage partiel ³⁾ (1000)	- 30 153 8 468 38 621 29 981 - 1 762	+315 -877 -562 -39 -165 -504	-176 -137 -39 -119 -77 -103	-34 +119 +85 -103 -77 -103	-26 -77 -103 -103 -77 -103	+74 -109 -35 -35 -109 -35	+446 +2 +448 +448 +2 +448	+500 +13 +513 +513 +13 +513	+748 -28 +720 +720 -28 +720	+274 -102 +172 +172 -102 +172
Actifs potentiels³⁾	ouest est Σ	32 882 10 634 42 950	33 246 10 451 43 333	33 648 10 394 44 042	33 702 10 308 44 011	33 649 10 187 43 835	34 049 10 114 44 163	34 284 10 026 44 310	34 251 9 879 44 130	34 426 9 708 44 134	34 681 9 560 44 241
Var./an. préc. en 1 000	ouest est Σ	+585 -183 +382	+365 -56 +309	+402 -1 +401	+54 -86 -31	-54 -122 +176	+400 -73 +327	+236 -88 +148	-33 -147 +180	+175 -170 +5	+255 -149 +106
dont : démographie	ouest est Σ	-80 -10 -90	-100 -5 -105	-140 -24 -164	-161 -37 -198	-147 -34 -181	-130 -23 -153	-137 -21 -158	-179 -41 -220	-198 -56 -254	-177 -58 -235

C. Bilan du marché de l'emploi															
Chômeurs	Moyenne annuelle (1 000)	ouest est Σ	1 596 1 006 2 602	1 699 1 279 2 978	2 149 1 270 3 419	2 426 1 272 3 698	2 427 1 185 3 612	2 646 1 319 3 965	2 870 1 514 4 384	2 752 1 529 4 281	2 604 1 496 4 100	2 381 1 509 3 890	2 321 1 532 3 853		
	Var./an. préc. en 1 000	ouest est Σ	- - -	+103 +273 +376	+450 -9 +441	+277 +2 +279	+1 -87 -86	+219 +134 +353	+224 +195 +419	-118 +15 -103	-148 -33 -181	-223 +13 -210	-60 +23 -37		
	Taux de chômage (% du total des actifs civils)	ouest est Σ	- - -	- - 7,7	- - 8,9	8,1 14,8 9,6	8,1 13,9 9,4	8,9 15,5 10,4	9,6 17,7 11,4	9,2 17,8 11,1	8,6 17,3 10,5	7,6 17,1 9,6	7,2 17,3 9,4		
	Moyenne annuelle (1 000)	ouest est Σ	848 1 323 2 170	1 092 1 648 2 740	1 279 1 751 3 030	1 597 1 607 3 203	1 717 1 465 3 182	1 509 1 323 2 832	1 640 1 251 2 892	1 736 931 2 667	1 373 930 2 303	1 058 795 1 853	1 051 681 1 732		
	Var./an. préc. en 1 000	ouest est Σ	- - -	+244 +325 +569	+187 +103 +290	+318 -144 +174	+120 -142 -21	-208 -141 -350	+131 -72 +59	+96 -320 -224	-364 -1 -364	-315 -135 -449	-7 -115 -122		
Réserve latente	dont :	ouest est Σ	420 552 971	655 430 1 085	806 552 1 358	1 141 698 1 838	1 235 820 2 055	1 022 847 1 869	1 215 894 1 110	1 366 633 1 999	983 635 1 618	676 509 1 185	644 388 1 032		
	réserve latente <i>stricto sensu</i>	ouest est Σ	- - -	+235 -122 +113	+151 +122 +273	+335 +146 +481	+94 +122 +217	-213 +28 -186	+193 +47 +240	+151 -261 -110	-384 +2 -381	-307 -126 -432	-32 -122 -154		
	Var./an. préc. en 1 000	ouest est Σ	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -		
	Réserve latente impli- quée dans des mesures pour l'emploi	ouest est Σ	428 771 1 199	437 1 218 1 655	473 1 199 1 672	456 909 1 365	482 645 1 127	487 476 963	425 357 782	370 298 668	390 295 685	382 286 668	407 293 700		
	Var./an. préc. en 1 000	ouest est Σ	- - -	+9 +447 +456	+36 -19 +17	-17 -290 -307	+26 -264 -238	+5 -169 -164	-62 -119 -181	-55 -59 -114	+20 -3 +17	-8 -9 -17	+25 +7 +32		

Source : Office fédéral des statistiques, Agence fédérale pour l'emploi, calculs de l'IAB. ¹⁾ Comprend les chômeurs exerçant un petit boulot (moins de 15 heures hebdomadaires). De même que pour les emplois sociaux d'insertion, ce groupe fait partie de celui des personnes dont le revenu ne dépasse pas une certaine limite (« geringfügig Beschäftigte »). ²⁾ Pour éviter les doublons, les chômeurs exerçant un petit boulot ne sont pris en compte qu'une seule fois.

Tableau 1 (fin) : Le marché de l'emploi en Allemagne de l'est et en Allemagne de l'ouest 1991-2011 (2011 prévisions)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
A. Demande de main-d'œuvre											
PIB réel (var./année préc. en %)	ouest	-0,1	-0,3	+1,3	+0,8	+3,3	+2,7	+1,0	-5,1	+3,7	+3,1
	est	+0,5	-0,0	+0,8	+0,6	+3,4	+2,4	+0,8	-2,7	+2,8	+2,8
	Σ	0,0	-0,2	+1,2	+0,8	+3,7	+2,7	+1,0	-4,7	+3,6	+3,0
Productivité horaire	ouest	+1,0	+1,0	+0,5	+1,3	+2,9	+0,8	-0,2	-2,5	+1,0	+1,4
	est	+3,4	+1,8	+0,9	+1,8	+3,6	+1,7	+0,0	-0,7	+0,6	+1,3
	Σ	+1,5	+1,2	+0,6	+1,4	+3,1	+1,0	-0,2	-2,2	+1,0	+1,4
Productivité par actif occupé (var. / an. préc. en %)	ouest	+0,2	+0,6	+0,7	+0,8	+2,8	+1,1	-0,4	-5,1	+3,2	+2,1
	est	+2,1	+1,2	+0,5	+1,2	+2,8	+1,0	-0,2	-2,7	+2,1	+2,1
	Σ	+0,6	+0,7	+0,8	+0,9	+2,8	+1,0	-0,4	-4,7	+3,1	+2,1
Volume de travail	ouest	-1,1	-1,3	+0,7	-0,5	+0,4	+1,9	+1,2	-2,7	+2,7	+1,6
	est	-2,9	-1,8	-0,1	-1,1	+0,1	+0,7	+0,8	-2,0	+1,5	+1,6
	Σ	-1,4	-1,4	+0,6	-0,6	+0,3	+1,7	+1,2	-2,5	+2,6	+1,6
Temps de travail annuel (moyenne)	ouest	-0,8	-0,4	+0,3	-0,5	-0,2	+0,2	-0,2	-2,6	+2,2	+0,6
	est	1,3	-0,6	-0,4	-0,5	-0,8	-1,1	-0,3	-2,1	+1,5	+0,8
	Σ	-0,9	-0,5	+0,2	-0,5	-0,3	-0,0	-0,2	-2,5	+2,1	+0,7
Var./année préc. en %	ouest	-0,3	-0,9	+0,4	+0,0	+0,6	+1,6	+1,5	-0,0	+0,5	+0,9
	est	-1,6	-1,2	+0,3	-0,7	+1,8	+1,1	+1,1	+0,1	+0,7	+0,6
	Σ	-0,6	-0,9	+0,4	-0,1	+0,6	+1,7	+1,4	-0,0	+0,5	+0,9
Actifs occupés	Var./année préc. (1000)	ouest	-103	-281	+135	+2	+180	+522	+473	+160	+312
		est	-117	-89	+21	-47	+60	+127	+79	+4	+46
		Σ	-220	-370	+154	-45	+240	+649	+552	+21	+358
	Moyenne an. (1 000)	ouest	31 832	31 551	31 684	31 686	32 388	32 861	32 852	33 012	33 324
		est	7 264	7 175	7 196	7 149	7 336	7 415	7 419	7 470	7 517
	Σ	39 096	38 726	38 880	38 835	39 075	39 724	40 276	40 271	40 841	
Actifs potentiels **	Salariés soumis à cotis. sociales (var./année préc. 1 000)	Σ	27 629	27 007	26 581	26 366	26 943	27 510	27 493	27 755	28 187
	(var./année préc. en %)	Σ	-272	-622	-446	-325	+130	+577	+567	-17	+432
		Σ	-1,0	-2,3	-1,7	-1,2	+0,5	+2,2	+2,1	-0,1	+1,6
	PM : pers. au chômage partiel (%)	Σ	207	195	151	126	67	68	101	1 143	495
B. Offre de main-d'œuvre											
Actifs potentiels **	Moyenne an. (1 000)	ouest	34 871	35 063	35 399	35 538	35 693	35 714	35 877	35 922	35 955
		est	9 451	9 390	9 339	9 302	9 295	9 202	9 097	9 017	8 905
		Σ	44 323	44 443	44 738	44 840	44 988	44 839	44 811	44 894	44 826
	Var./an. préc. en 1 000	ouest	+190	+181	+347	+139	+155	-56	+77	+163	+45
	est	-109	-61	-51	-37	-7	-93	-104	-80	-113	-102
	Σ	+82	+120	+296	+101	+148	-149	-27	+83	-68	-69
Actifs potentiels **	dont : démographie	ouest	-140	-126	-147	-120	-88	-81	-99	-77	-198
		est	-41	-31	-42	-27	-32	-47	-64	-163	-200
	Σ	-181	-157	-189	-147	-164	-113	-128	-163	-198	-200

C. Bilan du marché de l'emploi													
Chômeurs	Moyenne annuelle (1 000)	ouest est Σ	2 498 1 563 4 061	2 753 1 624 4 377	2 781 1 600 4 381	3 247 1 614 4 861	3 007 1 480 4 487	2 486 1 290 3 776	2 145 1 123 3 268	2 320 1 103 3 423	2 232 1 013 3 244	1 991 937 2 927	
	Var./an. préc. en 1 000	ouest est Σ	+177 +31 +208	+255 +316 +4	+28 -24 +4	+466 +14 +480	-240 -134 -374	-521 -190 -711	-341 -167 -508	+175 -20 +155	-88 -90 -179	-241 -76 -317	
	Taux de chômage (% du total des actifs civils)	ouest est Σ	7,6 17,7 9,8	8,4 18,5 10,5	8,5 18,4 10,5	9,9 18,7 11,7	9,1 17,3 10,4	7,5 15,1 9,0	6,4 13,1 7,8	6,9 13,0 8,2	6,6 12,0 7,7	5,9 11,1 7,0	
	Moyenne annuelle (1 000)	ouest est Σ	1 052 652 1 704	1 154 645 1 799	1 183 515 1 698	959 473 1 432	1 117 545 1 663	987 525 1 513	876 518 1 394	898 498 1 396	979 435 1 414	857 357 1 214	
Réserve latente	Var./an. préc. en 1000	ouest est Σ	+0 -29 -28	+102 -7 +95	+30 -130 -100	-225 -42 -267	+159 +72 +231	-130 -20 -150	-111 -7 -118	+22 -20 +2	+81 -63 +17	-122 -78 -200	
	dont : réserve latente <i>stricto sensu</i>	ouest est Σ	592 349 941	684 369 1 053	653 235 888	509 258 767	627 308 936	487 287 775	224 228 452	224 216 440	302 163 465	280 114 394	
	Var./an. préc. en 1000	ouest est Σ	-53 -39 -91	+92 +20 +112	-30 -134 -164	-145 +23 -122	+119 +50 +169	-140 -21 -161	-263 -59 -322	-0 -12 -12	+78 -54 +24	-22 -49 -71	
	Réserve latente impliquée dans des mesures pour l'emploi	ouest est Σ	460 303 763	470 276 746	530 280 810	450 215 665	490 237 727	500 238 738	652 290 942	674 282 956	677 272 949	577 243 820	
	Var./an. préc. en 1 000	ouest est Σ	+53 +10 +63	+10 -27 -17	+60 +4 +64	-80 -65 -145	+40 +22 +62	+10 +1 +11	+152 +52 +204	+22 -8 +14	+3 -10 -7	-100 -29 -129	

Source : Office fédéral des statistiques, Agence fédérale pour l'emploi, calculs de l'IAB. *) Comprend les chômeurs exerçant un petit boulot (moins de 15 heures hebdomadaires). De même que pour les emplois sociaux d'insertion, ce groupe fait partie de celui des personnes dont le revenu ne dépasse pas une certaine limite (« geringfügig Beschäftigte »). **) Pour éviter les doublons, les chômeurs exerçant un petit boulot ne sont pris en compte qu'une seule fois.

La réforme de l'Etat social en Allemagne

René Lasserre

En accédant simultanément à l'unité nationale et à l'ère industrielle dans le dernier quart du XIX^e siècle, l'Allemagne a été la première des grandes nations à mettre en place, à l'initiative et sous l'égide de l'Etat, un système de protection sociale obligatoire qui s'est rapidement étendu à l'ensemble du salariat, puis à la quasi-totalité de la population. De sorte que l'Etat social apparaît, par-delà les guerres, les divisions et les crises qui l'ont affectée depuis un siècle et demi, et malgré les régressions qui lui furent imposées, comme l'un des piliers les plus stables de la société allemande moderne. Au point de devenir dans le renouveau démocratique et économique ouest-allemand de l'après guerre puis dans l'Allemagne unifiée, un élément constitutionnel, pour ne pas dire organique, du système politique économique et social du pays, et peut être plus encore, par le niveau de protection et les garanties sociales qu'il parvenait à offrir, comme l'un des facteurs les plus solides de cohésion de la société allemande.

*Dans ses garanties et sa légitimité, l'Etat social (Sozialstaat) ne s'en est pas moins trouvé progressivement confronté à la question cruciale de son financement sous l'effet de contraintes particulièrement fortes qui se sont succédé au cours des trente dernières années. Celles-ci tiennent d'une part à des facteurs économiques externes, tels que les chocs pétroliers des années 1973-80, ou la dépendance croissante du marché mondial sous l'effet de la globalisation depuis les années 1990. A ces facteurs externes auxquels l'économie allemande s'est trouvée plus directement exposée, du fait de son ouverture internationale, sont venus se conjuguer des facteurs internes spécifiques tels que la montée du chômage et le vieillissement démographique accéléré, sans oublier les circonstances historiques exceptionnelles de l'unification, lesquels ont conduit à une réforme en profondeur de l'Etat social bismarckien. **

L'effet catalyseur de l'unification

L'unification a constitué un défi politique et économique majeur pour l'Etat social et, à l'échéance d'une quinzaine d'années, le principal catalyseur de sa réforme. 'L'unité sociale' était non seulement un enjeu politique à part entière de l'unification allemande au plan des principes, puisqu'elle constituait un volet constitutif du « Traité sur l'Union monétaire, économique et sociale » entré en vigueur au 1^{er} juil-

* Version actualisée et augmentée d'un article paru dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 100, mars 2011.

let 1990. Elle était aussi 'le cœur' de ce projet d'union nationale puisqu'elle devait assurer, après quarante ans de division entre deux systèmes économiques et sociaux profondément différents, l'intégration sociale à parité de droits et de garanties des citoyens de l'ancienne RDA au sein de l'Allemagne réunifiée. Au plan de sa mise en œuvre, cependant, l'unité sociale s'est révélée, dans les faits, une épreuve économique et sociale majeure, à la fois par le coût économique et financier très élevé de l'effort de solidarité exceptionnel qu'elle a impliqué et par les inégalités de conditions et de chances qu'elle a laissé subsister.

A bien des égards, son bilan apparaît, vingt ans après, non seulement mitigé, mais historiquement paradoxal : alors qu'elle était sensée réunir enfin, après cinquante ans d'épreuves, le peuple allemand divisé sous le même toit de l'Etat social protecteur initié un siècle plus tôt par Bismarck, l'unité sociale a en quelque sorte précipité la crise de l'Etat-Providence en portant les contraintes de ce dernier à leur paroxysme et en imposant un réajustement à la fois de ses garanties et de son financement.

Dans sa prodigalité solidaire, la politique sociale d'unification se situe dans le prolongement de cette utopie de patriotisme social imaginée par Bismarck au temps de la fondation de l'Etat national et qui dota l'Allemagne du système social le plus avancé d'Europe, avant que celui-ci ne soit détruit par les guerres, puis refondé dans les années 1950 en République fédérale autour de l'économie sociale de marché et incarné par l'Etat-Providence généreux des années 1970. Mais à peine ce dernier nourrit-il la croyance à un progrès social indéfini, fondée sur l'idée d'une croissance économique ininterrompue, qu'il se trouve ébranlé sous l'effet des chocs pétroliers, de l'internationalisation des marchés et du vieillissement démographique.

Tandis qu'en Grande-Bretagne, son autre patrie d'adoption, l'Etat-Providence se voit alors assez largement démantelé, le *Sozialstaat* allemand commence à subir ses premiers ajustements. L'unification vient cependant arrêter les pendules en remettant la « *symétrie sociale* » à l'ordre du jour pour plus d'une décennie, au terme de laquelle sonnera finalement l'heure de vérité. Celle de l'incapacité d'une économie comptant pourtant parmi les plus prospères du monde à assurer durablement, par un système de solidarité fondé pour l'essentiel sur l'activité productive, un niveau de progrès social dépassant ses marges de productivité et ses capacités de développement.

Pour avoir cédé transitoirement à cet irréalisme domestique, alors même que son économie était soumise à un processus de globalisation et de concurrence mondiale accéléré, l'Allemagne a vu ses performances économiques reculer et a dû relever le défi politique d'une réforme de son système de protection sociale pour restaurer sa compétitivité. Car c'est bien de réforme au plein sens du terme qu'il s'agit : loin d'avoir choisi son démantèlement ou d'en accepter le détricotage au gré des nécessités du marché, l'Allemagne a choisi, à travers l'adoption et la mise en œuvre de l'*Agenda 2010*, de reconfigurer son Etat social en en révisant les principes directeurs et en en redéfinissant les garanties.

Le rôle précurseur et fondateur de l'Etat social bismarckien

Parmi les nations industrielles et sans doute parce que tard venue, l'Allemagne a joué un rôle de véritable précurseur dans la mise en place précoce, au bénéfice des couches sociales les plus vulnérables, d'un système de protection sociale fondé sur l'assurance obligatoire. Le système social bismarckien a été mis en place dans les années 1880 afin d'intégrer au sein du Reich récemment unifié et en plein essor industriel une population ouvrière venue s'entasser dans les villes, vivant et travaillant dans des conditions exécrables et potentiellement sensible aux idées socialistes. Il procédait alors d'un principe de prévention publique (*Wohlfahrt*) organisée par l'Etat qui, au-delà de l'assistance sociale traditionnelle (*Fürsorge*) assurée par des institutions caritatives, visait à contribuer à la cohésion sociale et aussi à la stabilité politique d'un Etat composite.

Modernité du système bismarckien

Dans ce contexte d'expansion industrielle et de forte croissance démographique, l'instauration d'un système par répartition se révéla économiquement et politiquement judicieuse : financé par les cotisations obligatoires assises sur le revenu du travail supportées pour moitié par les employeurs et les salariés et dont le montant était fixé par la loi, ce système, placé sous la tutelle de l'Etat, voyait sa légitimité garantie par le principe de l'auto-administration qui confiait la gestion des caisses aux partenaires sociaux.

Ce système, éminemment moderne, procédait ainsi d'une philosophie de prévention d'ordre public, d'une sorte de « *Ordnungspolitik* sociale » fondée sur l'assurance solidaire, c'est-à-dire s'appuyant sur la responsabilité conjointe des acteurs sociaux. Par la suite, et par-delà la rupture des années 1930-45, l'Allemagne n'a cessé de perfectionner ce système d'assurance à compétence partagée, d'en étendre les garanties, puis de les compléter par des mécanismes d'assistance publique, assurant ainsi, par étapes successives, la mise en place d'un système complet et cohérent de couverture sociale, dont le parachèvement ultime intervint avec la réunification en 1990 et avec son extension aux nouveaux Länder.

Continuité et postérité du système bismarckien

Conçu à l'origine « pour quelques-uns », le système d'assurances sociales bismarckien ne concernait que les ouvriers de l'industrie, soit environ 20 % de la population active, et n'offrait que des prestations limitées et à taux modeste. La retraite qui n'était versée qu'à 70 ans après au moins 30 ans de cotisations ne dépassait pas le cinquième du revenu antérieur. Les indemnités maladie s'élevaient à 50 % du salaire et n'étaient jusqu'en 1903 versées que pendant 13 semaines. Le régime n'a cependant cessé de s'améliorer au fil des années et surtout de s'étendre à d'autres catégories, et notamment aux employés en 1911, pour couvrir environ

70 % des actifs en 1914. Les Allemands disposaient alors du système d'assurances sociales le plus développé du monde, lequel, assistance-chômage mise à part, surclassait par ses niveaux de garanties et le nombre de ses bénéficiaires le système britannique.

Malgré les lourdes conséquences économiques et financières de la Première Guerre mondiale, le système de protection a été encore renforcé après 1918 et dans les années 1920 sous la République de Weimar qui, dans sa Constitution, proclamait sa vocation de République sociale et réalisa, en dehors de la garantie des droits sociaux des salariés, deux avancées majeures en direction de l'Etat social : celle de l'instauration en 1924 d'un *droit à l'assistance sociale* garanti par l'Etat pour les personnes en situation de nécessité, précurseur de la *Sozialhilfe*, et celle de la création, en 1927, du *premier système d'assurance chômage* obligatoire financé à parité sur cotisations salariales, lequel pour la première fois instaurait une garantie individuelle non plus seulement contre le risque personnel d'ordre physique, mais bien contre le risque économique et social de la perte d'emploi.

Ces deux pièces manquantes apportées à l'édifice préfiguraient l'image d'un système de protection sociale complet qui ne vit le jour dans les autres Etats européens que dans les années 1960. Elles sont cependant restées sans lendemain du fait de la grande crise des années 1930, du nazisme et de la Seconde Guerre mondiale qui en ont progressivement réduit à néant les bases financières.

Continuité, renaissance et avancée de l'Etat social après 1945

Restauration a minima et priorité aux victimes de guerre

Ce n'est qu'à partir de la réforme monétaire de 1948, avec le redémarrage économique, et avec la fondation de la République fédérale en 1949, dont le principe de l'Etat social figurait au même rang que celui de l'Etat de droit à l'article 20 de la Loi fondamentale de 1949, que le système de protection sociale d'origine bismarckienne fut progressivement restauré dans son architecture d'avant 1933. Une première revalorisation symbolique des retraites intervint dès 1949, l'assurance maladie puis l'assurance chômage furent réinstaurées en 1951. Dans l'immédiat cependant, l'effort social du début des années cinquante fut consacré prioritairement à l'indemnisation des quelque 4 millions de victimes de guerre.

RDA : un Etat social de façade

Dans l'autre Allemagne, placée dans l'orbite soviétique, la protection sociale fut également érigée en pilier du système socialiste. Entièrement placée sous le contrôle, le financement et la gestion directe de l'Etat, elle était définie par le régime de RDA non seulement comme élément de protection et de promotion des travailleurs,

mais comme instrument privilégié de construction du socialisme. Dans cette acception politique très large, et dans un contexte de performance économique très moyenne, la politique sociale se différencia progressivement entre la garantie de prestations sociales de base de niveau très modique au plus grand nombre – avec des droits et prestations spécifiques accordés aux femmes assurant leur participation élevée à l'activité productive – et l'attribution sélective d'avantages sociaux catégoriels assez inégalement répartis entre les élites du Parti et de l'Etat en fonction de leur contribution supposée à l'édification du socialisme.

**1957 : première avancée de
l'Etat-Providence de la RFA**

En RFA, les transferts sociaux de niveau initialement modeste, mais vite abondés par le plein emploi et la croissance, permirent dans un deuxième temps d'accélérer la reconstruction de l'Etat social sur des standards sociaux très enviables.

La première pierre décisive de la refondation fut la réforme des retraites de janvier 1957. Celle-ci permit aux travailleurs les plus âgés, après de nombreuses années d'incertitude, de recouvrer la sécurité et de se voir assurer un bien-être relatif au soir de leur vie. La réforme instaure les bases d'un niveau de protection vieillesse jusqu'alors jamais atteint puisqu'elle garantit, à l'âge de 65 ans et sur la base de 40 ans de cotisations, une retraite équivalente à 60 % d'un salaire de référence calculé sur les meilleures années.

Mais le point essentiel de la réforme est de prémunir les retraités contre le processus de décrochage des retraites auquel on avait assisté depuis les années 1920 et surtout dans les années de reconstruction où les retraites étaient tombées en dessous de 30 % des revenus d'activité. Ainsi, le nouveau régime ne fait pas que garantir le maintien du pouvoir d'achat des pensions en les indexant sur le coût de la vie, mais instaure une « retraite dynamique » dont la parité d'évolution avec les autres revenus est durablement assurée par une indexation sur la progression moyenne des salaires bruts.

Mesure généreuse et populaire, adoptée avec le soutien du SPD et des syndicats, mais aussi en partie irréaliste, et imprévoyante puisqu'elle assurera des pensions en progression constante dont le financement deviendra de plus en plus problématique avec l'accroissement continu du nombre des retraités lié au vieillissement de la population. En 1955, le rapport des personnes en âge de bénéficier d'une retraite (plus de 60 ans) à celui des personnes d'âge actif (20-59ans) était de 28,8 %. Il est passé à un pic de 40,6 % en 1975, pour redescendre à 35,8 % de 1985 à 1995 (génération du baby-boom) puis remonter à 41,3 % en 2000 et à 46 % en 2010. Selon les prévisions, il devrait atteindre 54,8 % en 2020 et les 71 % en 2030. On comprend dès lors pourquoi, au tournant du millénaire, ces modalités généreuses d'indexation des retraites par rapport aux revenus d'activité devront faire l'objet de révisions successives douloureusement ressenties, et ce avant même que l'allongement de l'espérance de vie n'impose un retardement progressif de l'âge de départ à la retraite.

**1961 : refondation
de l'aide sociale**

Dans la foulée de ce qui fut alors perçu comme une avancée sociale considérable, symbole du capitalisme social et de la « *prospérité pour tous* » (Ludwig Erhard), l'Etat social ne pouvait demeurer en reste vis-à-vis des pauvres et des laissés-pour-compte du progrès social, notamment parmi les personnes âgées restées à l'écart de la couverture sociale, ce qui conduisit à la promulgation en 1961 d'une loi fédérale d'aide sociale, qui renouait avec les principes du dispositif inauguré en 1924 et instaurait un droit généralisé à l'assistance. La *Sozialhilfe* est un système d'assistance multiforme associant services communaux et institutions caritatives et qui, par différents types d'allocations, assure à toute personne reconnue en incapacité de travailler un revenu minimum garanti, modulé selon ses charges familiales et ses besoins.

Le système d'aide sociale, financé pour l'essentiel sur fonds publics des collectivités territoriales, apparut ainsi, dans le contexte de plein emploi des années 1960, comme un complément nécessaire de l'Etat social pour assurer, à côté d'un système d'assurance qui avait retrouvé sa vitesse de croisière, un filet social de sécurité permettant de protéger les personnes les plus démunies de la pauvreté et de la marginalisation. Concernant 1,5 million de bénéficiaires jusqu'au début des années 1970, son importance n'était certes pas négligeable mais restait d'ampleur modérée et constituait le gage de la dignité et de la cohésion sociales dans une société qui accédait largement au bien-être.

De l'âge d'or à la crise de l'Etat-Providence**Le bond en avant
de l'Etat social**

La récession économique de 1966-67, qui sonna la fin du miracle économique et se traduisit par un retour inattendu du chômage, marqua un tournant psychologique important. La protection contre le risque de perte d'emploi et de revenu revint brutalement au centre des préoccupations et du débat public.

L'épisode provoqua d'ailleurs la chute du Chancelier Erhard et un changement de majorité politique. L'arrivée des sociaux démocrates au pouvoir, tout d'abord dans un gouvernement de grande coalition aux côtés de la CDU en 1966, puis à la tête du gouvernement fédéral en 1969 avec Willy Brandt comme chancelier, impulsa un nouveau bond en avant de l'Etat social, marqué par une série de réformes clé dans les trois principaux domaines de protection.

Tout d'abord dans celui de l'aide à l'emploi et de la protection contre le chômage, avec la Loi sur la promotion du travail (*Arbeitsförderungsgesetz*) de 1969, qui, à côté de la modernisation des services de placement de l'Agence pour l'emploi, améliora très sensiblement l'indemnisation des chômeurs par une revalorisa-

tion conséquente des allocations (l'allocation de base d'assurance chômage garantit 62,5 % de l'ancien salaire pendant une durée maximale d'un an, tandis que celle d'assistance chômage s'établit à 35 % pour une durée indéfinie. Ces taux furent encore améliorés en 1975 et portés respectivement à 68 % et à 58 %).

Dans le domaine de l'assurance maladie, le maintien de l'intégralité du salaire en cas de maladie (*Lohnfortzahlung*) pendant 6 semaines fut également généralisé par une loi en 1969, ce qui eut pour effet d'aligner complètement et pour toutes les branches la protection des ouvriers sur celle des employés.

Une nouvelle réforme des retraites fut promulguée en 1972, prévoyant une *retraite flexible à partir de 63 ans* et des bases de calcul des pensions plus avantageuses (taux de remplacement porté à 64 %), une *retraite minimale garantie*, en faveur notamment des femmes, à partir de 25 ans de cotisation, l'extension du régime de retraite aux travailleurs indépendants, professions libérales et différents groupes sociaux, et toute une série de réformes catégorielles (allongement du congé maternité et congé post-natal, revalorisation des allocations familiales et des allocations d'aide sociale, allocation d'études...).

L'Etat social à l'épreuve des chocs pétroliers

Cette seconde vague de réformes sociales promulguées par la nouvelle majorité sociale-libérale dans la période 1969-1972 marqua l'apogée de l'Etat-Providence dans l'Allemagne d'après-guerre. L'extension de ce dernier ne procédait d'ailleurs pas uniquement d'un projet politique de démocratisation et de progrès social, mais s'inscrivait dans une philosophie économique keynésienne, incarnée par le ministre de l'économie Karl Schiller, dans laquelle l'hypothèse d'une croissance durable semblait pouvoir être indéfiniment garantie par un pilotage concerté de l'économie.

L'illusion fut de courte durée, et la gestion de l'Etat social se trouva bientôt confrontée au double choc pétrolier de 1973-74 et 1981-82 qui provoqua une crise économique sévère. La montée brutale du chômage qui s'établit durablement au-dessus de la barre du million pour ensuite dépasser les deux millions en 1982 soumit l'équilibre financier des régimes d'assurance à rude épreuve. Succédant à Willy Brandt, Helmut Schmidt n'eut d'autre choix que de geler toute extension des garanties avant d'inaugurer une politique sélective mais conséquente de réduction des prestations qui permit de garder les comptes sociaux sous contrôle sans toutefois compromettre la politique de soutien à l'activité. Ceci ne fut cependant obtenu qu'au prix d'une montée des cotisations pour l'ensemble des régimes, en particulier de l'assurance chômage, et d'une réduction de couverture des risques aux effets ambivalents. L'aide sociale vit ainsi le nombre de ses bénéficiaires atteindre les 2,3 millions en 1982.

Au total, de 1969 à 1982, sous le double effet de l'extension initiale des garanties, puis de la montée du chômage liée à la crise, la période sociale-libérale se solda par une prise de poids significative de l'Etat social : les cotisations sociales grimpèrent de 27,8 à 34 % du salaire brut, et la part des prestations sociales dans le

PIB de 24,6 à 31,7 %. Au regard de deux chocs conjoncturels successifs et à la faveur d'une gestion rigoureuse, la montée des coûts de la protection sociale demeura néanmoins supportable.

De la consolidation à la problématique de la soutenabilité

La question de la stabilisation des dépenses sociales resta une priorité majeure du Chancelier Kohl après le changement de majorité provoqué par les libéraux en octobre 1982. Elle participait pleinement d'une politique de l'offre centrée désormais sur la réduction des déficits et la diminution des prélèvements obligatoires.

Le nouveau ministre du Travail et des Affaires sociales, Norbert Blüm, ne fit cependant que poursuivre la politique de réduction des dépenses sociales engagée depuis 1975, mais en affichant d'emblée, dès 1983/84, un plan de consolidation sévère : restrictions des conditions d'accès, diminution des allocations et hausse des cotisations à l'assurance chômage qui passent de 4 à 6 %, assujettissement des retraités aux cotisations de l'assurance maladie, gel transitoire de la revalorisation des retraites et des allocations d'aide sociale, diminution des allocations familiales, réforme de l'allocation d'études (BAföG). La politique de réduction des dépenses redonna une marge de sécurité pour la stabilisation financière des régimes qui bénéficia également d'un retour modéré à la croissance, mais trouva ses limites techniques et politiques dans le fait qu'en dépit de la reprise, le chômage continua à plafonner autour de 2,3 millions de demandeurs.

A partir de 1985, la réduction des acquis marqua le pas et céda même la place à l'ouverture de nouveaux chantiers. En témoignent la prise en compte des périodes d'éducation des enfants dans le calcul des retraites des mères de famille ou l'instauration d'un congé parental, qui l'une et l'autre amorcent une avancée significative en direction d'une politique conciliant choix professionnels et familiaux.

Remise en ordre bien tempérée

Au total, une fois surmontés les chocs pétroliers, l'évolution de l'Etat social ouest-allemand tiendra davantage de la consolidation que de l'amaigrissement : de 1982 à 1990, la part des dépenses sociales dans le PIB baissa de 3 points, de 30,7 à 27,6 %, mais cette baisse relative est due en grande partie à la reprise de la croissance qui frôle les 4 % en fin de période. Le scénario thatcherien tant redouté d'un démontage de l'Etat social n'aura pas eu lieu dans la patrie du capitalisme rhénan, comme en témoigne la poursuite de la hausse du taux de cotisations sociales qui, elle, progressera encore de 2 points après 1982 pour s'établir à 35,9 % du salaire brut moyen en 1989.

Amorce d'une politique de changement structurel

En fait, la réforme structurelle de l'Etat social annoncée initialement ne sera amorcée qu'à la fin de la décennie avec la réforme des retraites et la réforme de la santé

engagées par Norbert Blüm en 1988-89. Mais il s'agira moins de changer de modèle que d'opérer les changements de curseurs qui permettront d'en préserver l'équilibre financier à long terme face aux effets de plus en plus nettement perceptibles du vieillissement démographique. Après une large consultation qui durera une année, Norbert Blüm parvient à faire adopter, en décembre 1989, avec le soutien des trois grands partis, le principe d'une réforme programmée des retraites qui devra s'appliquer à compter de 1992 et qui prévoit, à cette échéance, de retarder l'âge de départ à la retraite à 65 ans, de réaménager les modalités de progression des retraites en indexant désormais celles-ci sur les salaires nets et en révisant le mode de calcul des annuités.

La réforme Blüm reste cependant dans le cadre exclusif du système de répartition et n'aborde pas la question de l'épargne retraite individuelle qui, à partir du milieu des années 1980, fait l'objet d'un assez large débat public. Une réorientation progressive de la politique de protection sociale était néanmoins engagée, qui visait à ne plus faire reposer la couverture sociale uniquement sur la solidarité collective mais à faire appel à une responsabilité individuelle accrue des assurés dans la prise en charge des dépenses. Toutefois le consensus qui parvient à se dégager pour le réaménagement du régime des retraites se heurte à des résistances pour ce qui est d'une participation accrue des assurés aux dépenses de santé et oblige à repousser la réforme de l'assurance maladie.

L'impact de la réunification : montée des coûts et croissance ralentie

La chute du Mur et l'unification mirent temporairement un coup d'arrêt à ce changement de paradigme en replaçant la question de la solidarité au centre du débat politique national. La question de la responsabilité sociale individuelle se trouva complètement éclipsée par la disparité des situations et des perspectives entre Allemands de l'Est et de l'Ouest. L'extension immédiate, à parité de droits, et le financement pour ainsi dire *ex nihilo* d'un Etat social fondé sur l'assurance dans les Länder de l'Est et, de surcroît, le coût très élevé des mesures de traitement social du chômage qu'il fallut consentir à la suite des restructurations industrielles, étaient tout simplement un défi à la soutenabilité d'un Etat-Providence qui n'a jamais tant mérité cette dénomination.

L'union sociale constitua incontestablement une prouesse politique et sociale sans précédent qui donna lieu à un effort de solidarité considérable et prolongé dans le temps sur le montant duquel les estimations varient mais que l'on chiffre, pour les seuls transferts sociaux, entre 3 à 4 % du PIB par an. Si on considère l'indicateur synthétique de charge significatif qu'est l'évolution du taux global de cotisations sociales sur les salaires bruts, on relève que celui-ci a augmenté de 6,3 points de 1989 à 1998 pour atteindre 42,2% pour l'ensemble de l'Allemagne. Dans cette augmentation des charges salariales, la part la plus élevée revint à l'assurance chô-

mage et à l'assurance maladie dont les cotisations augmentèrent respectivement de 2,2 et 1,6 points. Quant à la part des dépenses sociales dans le PIB, elle atteignit en 1996 le point haut avec 31,9 % du PIB.

Mise en place de l'assurance dépendance

Il convient toutefois de mentionner qu'en plus de l'effort de solidarité lié à l'unification, le principe de l'Etat social et la philosophie de prévention collective ont conduit l'Allemagne, en 1994, une fois de plus sur la base d'un large consensus politique, à adjoindre au système de protection sociale existant un nouveau régime de protection avec l'assurance dépendance (*Pflegeversicherung*) afin de pouvoir faire face aux difficultés et aux charges croissantes liées à l'accélération du vieillissement démographique. Entré en vigueur en 1995, celui-ci fit appel, par souci d'efficacité, au principe classique de répartition sur la base d'une cotisation obligatoire de 1 % puis de 1,7 % assise sur le salaire plafonné.

Immobilisme politique

Les charges accrues de la protection sociale ont fortement contribué, avec l'explosion des budgets et de l'endettement publics, à l'augmentation des prélèvements obligatoires que l'unification a fait peser durablement sur la consommation interne et sur la compétitivité des entreprises. Dans le contexte d'une concurrence internationale renforcée, sous l'effet d'une montée de ses coûts de production et d'une régression du pouvoir d'achat de ses consommateurs, l'économie allemande s'est installée au milieu des années 1990 dans un cycle durable de croissance ralentie et de montée incompressible du chômage qui, en retour, met les régimes sociaux sous tension et fait monter les charges.

Cette spirale de stagnation se nourrit en outre d'un immobilisme politique chronique où les grands partis se neutralisent mutuellement dans la préservation des acquis de leurs électeurs respectifs au gré des élections régionales et des majorités de blocage qu'elles induisent au Bundesrat. Seule avancée notable : la loi de réforme des retraites qu'Helmuth Kohl parvient encore à faire passer en décembre 1997, au grand dam de l'opposition, et qui introduit à compter de 1999 la prise en compte du rapport actifs/inactifs (« facteur de soutenabilité ») dans la révision périodique du montant des retraites et inaugure leur diminution progressive.

Alternance SPD/Verts : à la rescousse de la réforme de l'Etat social

Le départ du Chancelier Kohl et l'arrivée d'une coalition SPD-Verts en 1998 ne change pas vraiment la donne, tant cette dernière s'obstine tout au long d'une législature à vouloir s'affranchir de l'impératif de compétitivité en cultivant l'alternative sociale-écologique. D'abord en investissant Oskar Lafontaine comme super-ministre de l'Economie et des Finances pour tenter, en pleine phase de convergence

vers la monnaie unique européenne, une relance néo-keynésienne combinant desserrement de la contrainte budgétaire et baisse des taux d'intérêt, laquelle fait rapidement long feu. L'équipe gouvernementale se montre plus inspirée lorsqu'elle explore par la suite les voies nouvelles d'une croissance qui pourrait permettre à la fois de sauvegarder les acquis sociaux et l'emploi et de promouvoir le renouveau écologique.

**Impôt écologique ...
au service des retraites**

La « *réforme écologique de la fiscalité* » prévoit à partir d'avril 1998 la mise en place progressive d'une écotaxe assise sur la consommation d'énergie des agents économiques, dont le produit sera affecté à la fois au financement des retraites (à hauteur d'un volume équivalent à 1,7 point de cotisation) et à la promotion des énergies renouvelables. En ouvrant une voie nouvelle pour le financement de l'Etat social, elle affranchit ce dernier d'un prélèvement exclusivement fondé sur le travail et lui permet d'échapper au moins en partie à la mécanique régressive du vieillissement. Cette innovation inaugure la fiscalisation du prélèvement social et fera école par la suite avec l'affectation, en 2006, d'un point de TVA à l'assurance chômage.

**« Retraite Riester » : vers
la retraite par capitalisation**

L'idée d'une réforme de l'Etat social par une diversification de ses ressources marque aussi la conversion pragmatique de la nouvelle gauche allemande à la capitalisation, idée défendue jusqu'alors par le courant d'idées néolibéral. Elle trouvera son application dans la « Loi sur le patrimoine vieillesse » de mai 2001, autrement désignée sous le terme de « *retraite Riester* » du nom du ministre du Travail, Walter Riester, ancien président du Syndicat IG Metall. La réforme ouvre, à côté du pilier de l'assurance légale, mais sur une base volontaire, un système d'épargne retraite complémentaire subventionnée (à hauteur de 10 milliards € par an) qui prend la forme soit d'une retraite d'entreprise (*Betriebsrente*) soit d'une retraite individuelle, l'une et l'autre abondées par des bonifications fiscales.

La mise en place de cette retraite par capitalisation inaugure incontestablement la mise en œuvre d'un nouveau paradigme dans la réforme de l'Etat social qui est à mettre au compte de la coalition rouge-verte, même si la réforme présente des limites. Bénéficiant d'une aide fiscale de l'Etat, elle présente par là même, à l'instar des autres régimes, une garantie d'ordre public, mais au prix de dispositions complexes et restrictives qui en ralentiront la mise en place et le développement. L'épargne retraite, dont la finalité est de garantir sur le long terme les revenus de retraite des salariés bien protégés, a été aussi assortie d'un dispositif d'assistance à vocation compensatoire, relevant de l'aide sociale, avec la mise en place d'un minimum vieillesse (*Grundsicherung im Alter*) pour les personnes âgées de plus de 65 ans ayant faiblement cotisé ou en situation de nécessité.

**Eclectisme
et bilan décevant**

Au terme de sa première législature, le bilan du Gouvernement Schröder a été finalement décevant, moins dans ses intentions et sa volonté d'innovation que dans ses résultats. L'écotaxe et la réforme Riester marquent incontestablement des avancées doctrinales et conceptuelles dans la modernisation de l'Etat social. Mais au plan de leur impact effectif en termes de compétitivité et d'efficacité économiques, les aménagements apportés à la protection sociale sont autant de coups d'épée dans l'eau. Contrairement aux engagements pris en 1998 de ramener le taux global de cotisation en dessous de la barre de 40 %, celui-ci reste, en 2002, en dépit de l'écotaxe, à 40,9 % du salaire et sera même encore augmenté, au lendemain de la très courte victoire électorale de septembre 2002, de près d'un demi-point par le relèvement de la cotisation de l'assurance retraite de 19,1 à 19,5 %. Par rapport aux 42,2 % de 1998, la diminution des charges sociales n'atteint au final pas même un point.

Il n'est donc pas *a posteriori* surprenant qu'avec ce quasi *statu quo* sur le front des prélèvements, et en dépit de l'amélioration sensible de la conjoncture à la fin de la décennie 1990, le chômage se soit maintenu à 4 millions de personnes (10,5 % de la population active). L'imagination et l'activisme réformateurs n'auront pas manqué à la coalition rouge-verte en matière sociale, mais à trop vouloir satisfaire les intérêts multiples d'un électorat composite, et à défaut de s'être attaquée résolument à la réduction de la dépense sociale, elle n'aura pas réussi à changer la donne.

**Le changement de cap de l'Agenda 2010
et l'émergence de nouveaux paradigmes****Montée du chômage
et impasse financière
de l'Etat-Providence**

Le gouvernement Schröder II se trouvera confronté à de tout autres auspices. La situation des comptes sociaux avait déjà commencé à se détériorer sérieusement avec le recul de la conjoncture mondiale qui s'enclenche dans le courant de l'année 2001 et tourne à la récession de 2002 à 2005. Celle-ci provoque une recrudescence et un enkystement du chômage qui frôle alors la barre des 4,4 millions en 2003, puis celle des 5 millions au début 2005. Parmi les demandeurs d'emploi recensés, on en compte environ 1 500 000, soit près de 35 %, qui sont classés comme chômeurs de longue durée auprès des services de l'emploi, sans parler de ceux, environ 800 000, qui relèvent de l'aide sociale. Cette remontée du chômage se traduit par une explosion des dépenses consacrées aux mesures en faveur de l'emploi, lesquelles passent de 71 milliards € en 2002 à 85,7 milliards € en 2004. Parmi elles, 24,7 milliards vont à l'assurance chômage, 17 à l'allocation chômage, 3,6 à l'aide sociale, tandis que 24 milliards € représentent les pertes de recettes pour les différents régimes d'assurance.

Le coût du « traitement social » du chômage pèse de plus en plus lourd dans le système de protection sociale et le rend infinançable à terme : il représente à lui seul la moitié des dépenses maladie, ou 40 % du budget des retraites. Il pèse également, à travers les subventions aux régimes sociaux et d'assistance, pour 37,5 milliards € sur les budgets des collectivités publiques, principalement le Bund (24,5 milliards €).

L'année 2003, qui voit s'inscrire une croissance négative de -0,2 %, marquera ainsi une année noire dans les annales : à la fois pour la part des dépenses sociales dans le PIB qui atteignent le niveau record de 32,6 % et pour le déficit public global qui s'établit pour la première fois à -4 % du PIB.

L'Agenda 2010

Devant cette détérioration préoccupante de la situation économique et des équilibres, et sous la pression des milieux économiques, le chancelier Schröder, à peine réélu, dut opérer en mars 2003 un changement de cap radical en annonçant dans une déclaration gouvernementale intitulée « *Agenda 2010* », un programme de réforme en profondeur du marché du travail et des différents régimes de protection sociale, assorti d'un ensemble de mesures au service de la croissance.

La réforme de l'Etat social est cependant au cœur de l'*Agenda 2010* qui annonce une réorganisation des principaux systèmes de protection et de leur financement et qui fait appel à une nouvelle logique de responsabilité des acteurs, les invitant à la fois à se prendre en charge eux-mêmes dans le processus de protection et à participer de façon accrue aux dépenses que celle-ci implique.

Réforme du marché du travail et Commission Hartz

C'est sans aucun doute dans la politique du marché du travail et d'indemnisation des chômeurs, où le manque d'efficacité de la réinsertion et le coût de l'indemnisation sont les plus problématiques, que le changement de paradigme sera le plus marqué. Et ce d'autant plus qu'il constitue un domaine névralgique pour la protection sociale dans son ensemble, car la détérioration et la précarisation de l'emploi n'ont pas que pour effet de gonfler démesurément les dépenses liées à la lutte contre le chômage, mais de rétrécir durablement le nombre des actifs cotisants et la base de financement de l'ensemble des autres régimes sociaux.

C'est d'ailleurs sur ce terrain, et à défaut d'avoir réussi à mobiliser les partenaires sociaux dans un Pacte en faveur de la promotion de l'emploi en 1998-99, que le Chancelier Schröder avait chargé une commission d'experts, présidée par Peter Hartz, directeur du travail chez VW, de formuler un ensemble de propositions en vue de moderniser les services de l'emploi et le système d'indemnisation, ceci aux fins de renforcer la fluidité du marché du travail et d'accélérer le retour des chômeurs à l'emploi. Sur la base des propositions du rapport remis en juillet 2002, sont préparées un ensemble de lois promulguées à partir de janvier 2003 et qui inspirent fortement la politique annoncée dans l'*Agenda 2010*.

Politique d'activation des chômeurs

La réforme introduite par les *Lois Hartz* de 2003 à 2005 poursuit un double objectif. Elle consiste d'abord à dynamiser les dispositifs de placement et de réinsertion des chômeurs par une réorganisation des services de l'emploi (*Lois Hartz I à III*) : création d'Agences de service de personnel, incitation à la mobilité des chômeurs et durcissement des règles d'acceptation d'un nouvel emploi ; subventions salariales, promotion de mini-jobs et d'auto-entreprises (*Ich-AGs*) ; restructuration de l'Office fédéral du travail, transformé en Agence fédérale du travail (*Bundesagentur für Arbeit*), rationalisation et homogénéisation des prestations de l'assurance chômage.

Refonte de l'assistance chômage

La réforme procède ensuite à une *refonte du système d'assistance chômage* (*Loi Hartz IV*, adoptée fin 2003 et entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2005) incitant les chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage au terme normal de 12 mois à continuer à rechercher activement un emploi. L'ancienne allocation chômage (*Arbeitslosenhilfe*), calculée par référence à l'ancien salaire (entre 53 et 57 %) et versée sans limitation de durée, est supprimée et remplacée par une allocation de base d'insertion (*Arbeitslosengeld II*).

L'incitation à la reprise d'emploi est double. Elle est monétaire sous l'effet d'une perte de revenu, le montant forfaitaire de la nouvelle allocation est généralement inférieur et fixé par référence à l'allocation de base de l'aide sociale, augmenté d'un éventuel supplément familial (*Sozialgeld*) selon les charges du bénéficiaire. L'incitation est en même temps contractuelle, puisque l'allocation est versée au demandeur sous condition d'un engagement à la recherche effective d'un travail, assistée et contrôlée par les services de l'emploi. Dans ce dispositif reconfiguré, la couverture du risque social de perte d'emploi ne confine plus à l'assistance, mais se voit conditionnée désormais par la disponibilité de l'individu à participer activement à sa réinsertion.

Hartz IV : de la crise partisane à la Grande coalition

La *Loi Hartz IV*, préparée au sein d'une commission d'experts désignés par le Chancelier, en dehors des circuits habituels de la concertation politique et sociale, a été très mal accueillie au sein du SPD et des syndicats et conduit à un divorce entre le Chancelier, les militants de son parti et le noyau dur de son électorat. La rupture est consommée avec la cuisante défaite du SPD aux élections de Rhénanie-Westphalie de mai 2005, puis avec la décision du Chancelier de provoquer des élections fédérales anticipées en septembre.

A l'issue de la consultation, où le SPD sera finalement battu sur le fil par la CDU, sera constitué un gouvernement de grande coalition CDU-SPD sous la direc-

tion d'Angela Merkel, lequel mettra la poursuite de la mise en œuvre de l'*Agenda 2010* au centre de son programme. Au sein de l'équipe gouvernementale, le Président du SPD, Hans Müntefering, sera vice-chancelier, ministre du Travail et des Affaires sociales et aura en charge, outre la difficile application des Lois *Hartz*, la poursuite de la réforme de l'assurance retraite, tandis que sa collègue Ulla Schmidt poursuivra ses fonctions à la santé.

L'alliance volontaire des deux grands partis au sein d'un gouvernement de grande coalition (le second dans l'histoire de la RFA après celui de 1966-69) aura ainsi l'exceptionnel et double avantage d'assurer la continuité de la réforme de l'Etat-Providence et de la conduire conjointement et dans le consensus.

**Retraite et santé :
participation et responsabilité
accrues des assurés**

Pour les deux autres grands régimes de protection, celui de l'assurance vieillesse et celui de l'assurance maladie, le principe d'une responsabilité et d'une participation accrues des individus dans le financement des régimes et dans la prise en charge des dépenses constitua désormais la pierre angulaire des réformes annoncées ou mises en chantier par le gouvernement Schröder et poursuivies ultérieurement par les gouvernements Merkel, d'abord avec le SPD jusqu'en 2009, et depuis lors avec les Libéraux.

Retraite à 67 ans

Dans le cas de l'assurance retraite, l'annonce de l'*Agenda 2010* conduisit le gouvernement Schröder à poursuivre les aménagements du régime initiés par la réforme Riester, notamment sur le point central de la prise en compte du facteur démographique dans la régulation des dépenses. Après les atermoiements électoralistes de la première législature qui avaient conduit la majorité rouge-verte à remettre en question les dispositions de la dernière réforme Kohl de 1996, la prise en compte de l'évolution du rapport actifs/inactifs (*Nachhaltigkeitsfaktor*) dans l'indexation des pensions a été définitivement réintroduite en 2005. Ce qui implique que le principe d'une diminution progressive des retraites est désormais introduit structurellement sur longue période. Dans un souci de cohérence, l'allocation minimum vieillesse instaurée par la réforme Riester en 2001 est en même temps sortie du régime des retraites et reversée dans le chapitre *SGB XII* de la *Sozialhilfe*.

Mais c'est sous la Grande coalition, en 2007, qu'un nouveau pas décisif est fait dans la réforme de l'assurance retraite avec la prise en compte, dans l'équilibre financier du régime, non plus du facteur vieillissement sur le niveau des retraites, mais de l'allongement de l'espérance de vie dans la durée des cotisations, et qu'est décidé le recul progressif de l'âge de la retraite de 65 à 67 ans à l'horizon 2016. Du fait du faible taux d'activité actuel des classes d'âge concernées, cette disposition impliquera une diminution de fait du niveau des prestations qui est mal perçue par l'opinion mais donnera lieu à des compensations ultérieures transitoires dans le

calcul des prestations. Il n'en reste pas moins que si la réforme est tenue pour politiquement acquise, le recul de l'âge de la retraite continue de susciter une forte opposition à caractère tribunicien à la fois au sein du mouvement syndical, dans l'électorat du SPD et plus encore dans celui de *Die Linke*.

**Assurance maladie :
étapes successives de réforme**

Le cheminement de la réforme de l'assurance maladie est plus complexe, en raison principalement de la résistance chronique du corps médical et des professions de santé à la politique de contention des dépenses, mais aussi parce que la dérive des dépenses de santé est fortement entretenue par les effets mécaniques du vieillissement sur la consommation médicale.

Face à cette contrainte, la gestion de l'assurance maladie a imposé des réformes successives qui remontent, pour la première, à la réforme Seehofer de 1994 qui, avec un succès mitigé, tenta de promouvoir une politique de régulation de l'offre avec l'instauration d'un budget global pour toutes les catégories de soins et de médicaments, une régulation de l'installation des médecins conventionnés, une concurrence entre les caisses, ainsi qu'une participation accrue des assurés au coût des soins. Toute une série de lois spécifiques furent ensuite votées entre 1997 et 2002 pour augmenter la participation des assurés (tickets modérateurs, forfait hospitalier, déremboursements) ou limiter les dépenses (gels d'honoraires médicaux).

L'avancée significative intervenue sous Schröder II dans le contexte de l'*Agenda 2010* a été la Loi sur la modernisation de l'assurance maladie initiée par Ulla Schmidt et votée en septembre 2003 avec le concours de l'opposition CDU/CSU-FDP qui se donna pour objectif principal de diminuer le taux de cotisations maladie de 14,4 % à 13 % du salaire en 2005, et ce par diverses mesures de réaménagement de ces dernières (suppression de la part patronale pour les indemnités journalières et les soins dentaires) et par diverses mesures de participation des assurés aux dépenses (modulation des tickets modérateurs forfaitaires, taxe de cabinet médical). Ces mesures ont contribué au retour progressif à l'équilibre financier du régime, même si la baisse des cotisations a été plus lente que prévue.

**Fonds santé :
un chantier inachevé**

Un pas décisif en direction d'une réorganisation en profondeur de l'assurance maladie a été franchi en 2007 par la Grande coalition avec la Loi sur la concurrence dans l'assurance légale par l'intermédiaire de la mise en place d'un fonds santé (*Gesundheitsfonds*) regroupant l'ensemble des ressources des cotisations salariales et une taxe acquittée par l'ensemble des contribuables qui permettrait d'élargir durablement la base de financement du régime. Ces ressources seraient réparties selon un montant forfaitaire par assuré entre les caisses, à charge pour elles d'en faire le meilleur usage possible en termes de coût et de qualité des soins offerts à leur assurés.

La réforme suscite de très vifs débats sur la définition de l'assiette – doit-elle être forfaitaire ou variable en fonction du revenu ? –, sur le montant de la contribution générale, et tout autant d'incertitudes sur l'efficacité supposée du dispositif. Faute d'avoir été mené à bien par Ulla Schmidt et le SPD à la suite de la défaite cuisante de ce dernier en 2009, le projet a dû être repris par la coalition conservatrice qui doit adopter un compromis définitif en juillet 2011. Le modèle de solidarité qui sera finalement adopté constitue un enjeu important pour l'évolution future du système d'assurance sociale allemand. Mais la portée du changement au regard de l'héritage bismarckien reste encore difficile à évaluer.

**Hartz IV : l'activation
entre logique d'assistance
et différenciation sociale**

Devant l'ampleur du chantier de la santé, l'incertitude reste en effet de mise, tant l'expérience de refonte de l'assistance chômage telle qu'elle est intervenue sur la base de la Loi *Hartz IV* incite à la circonspection pour ce qui est de la complexité des structures mises en place. Son rattachement au dispositif d'aide sociale qui devait être une source de cohérence et d'économie a généré un contentieux effrayant ainsi que des surcoûts considérables qui n'ont pas servi son acceptation.

La réforme *Hartz IV* reste, six ans après, un point de cristallisation de l'opposition de gauche et d'extrême-gauche à la réforme de l'Etat social, et ses dispositions nourrissent un débat politique récurrent sur les critères sociaux servant au mode de calcul des allocations. Le difficile compromis politique récent suscité par le jugement du Tribunal de Karlsruhe porté en février 2010 sur l'imprécision des bases de calcul de l'indemnité forfaitaire et des suppléments familiaux accordés pour l'éducation des enfants en a donné une illustration caricaturale et presque dérisoire.

Au-delà du discours tribunicien sur le démontage de l'Etat social tenu par Die Linke et une direction du SPD repositionnée à gauche, *Hartz IV* mérite pourtant d'être évalué sur d'autres critères qui devraient permettre d'en évaluer l'efficacité de façon plus objective et plus convaincante. A la fois en terme d'insertion : l'activation des demandeurs d'emploi ne montre-t-elle pas ses limites quand elle les conduit pour une très large part vers un marché secondaire du travail à garanties réduites, dont elle contribue par là même à encourager le développement ? Et en termes d'équité : le déclassement au rang d'assisté, avec perte de référence à son statut social antérieur, du salarié en difficulté de retour à l'emploi est-il une condition préalable nécessaire réellement favorable à sa réinsertion ? Au plan de l'équité et de l'éthique sociales, le dispositif *Hartz IV* n'a pas entièrement fait ses preuves.

**L'impact économique
des réajustements**

Bien que résolument engagée, la réforme des régimes sociaux est donc loin d'être achevée. Son impact économique n'en a pas moins été sensible à relativement brève échéance si l'on considère son incidence positive sur les dépenses sociales, les

prélèvements et les coûts salariaux dans les années qui ont précédé la crise. Alors que la part des dépenses sociales dans le PIB avait culminé en 2003 à 32,6 %, celle-ci a été ramenée à 29,2 % en 2007 et à 29 % en 2008, l'amélioration étant due principalement à la réduction des dépenses liées au chômage, tandis que celles liées à la retraite se stabilisaient et que celles de l'assurance maladie ralentissaient leur progression. Au niveau des prélèvements, on constate une évolution parallèle qui voit le taux global de cotisation sur le salaire brut ramené de 42 % en 2005 à 38,8 % en 2008.

Le recul de plus de 3 points des coûts salariaux annexes est ainsi venu, depuis le milieu des années 2000, conforter la politique de modération salariale observée depuis le milieu des années 1990 par les partenaires sociaux. En cela, il a contribué efficacement à réduire l'écart de coût salarial de l'Allemagne en le ramenant au niveau de celui de ses principaux concurrents. Ce regain de compétitivité salariale explique en partie la capacité avec laquelle l'économie allemande a pu tirer pleinement profit de la reprise de la croissance mondiale, renouant ainsi rapidement avec la croissance et la création d'emplois.

APRÈS LES INNOVATIONS PONCTUELLES qu'avaient constitué l'écotaxe et la réforme Riester au tournant du millénaire, mais qui n'ont pas connu de prolongements ultérieurs significatifs, la réforme *Hartz* du marché du travail et celle des régimes d'assurance inaugurées par l'*Agenda 2010* marquent une évolution importante dans la redéfinition des principes, sinon dans la reconfiguration de l'Etat-Providence à laquelle on assiste en Allemagne depuis le milieu de la décennie.

A la différence de ses détracteurs qui la réduisent à une régression sociale imposée par la globalisation, nombre d'observateurs y voient une nouvelle étape du développement et une remise à jour des principes de l'Etat social né il y a plus d'un siècle et demi dans l'Allemagne bismarckienne. Etape par laquelle l'Etat social, sous l'effet du changement économique, démographique et culturel propre aux sociétés post-industrielles, serait entré dans un processus de modernisation incrémentale qui en modifie les principes sans pour autant en bouleverser l'architecture.

Dans cet édifice social de droit public fondé pour l'essentiel sur l'assurance et le principe de répartition, sont mises en place de nouvelles régulations en vue de faire évoluer les comportements collectifs et individuels des acteurs. Loin de procéder à un démontage de son système social, l'Allemagne passerait ainsi d'une logique de solidarité collective organisée d'en haut, d'esprit corporatif mais partiellement clairvoyante, à une logique de responsabilité individuelle fondée sur une citoyenneté économique et sociale mieux partagée entre les acteurs et les individus, et plus consciente des enjeux d'avenir.

Cette réforme reste pourtant très controversée à la fois dans ses principes, dans sa mise en œuvre et dans ses résultats. Elle a aussi visiblement généré de nouveaux

clivages partisans ou intra-partisans dont certains, par leurs accents néo-populistes, peuvent inquiéter sur la capacité d'intégration et la gouvernabilité du système politique. Il n'en demeure pas moins que, face aux défis de la compétition globale, la réforme de l'Etat social actuellement en cours en Allemagne semble en mesure de préserver un socle d'acquis sociaux relativement solide tout en portant, ce qui est essentiel, de réels gages de performance économique. En cela elle est susceptible de régénérer de nouvelles marges de progrès et d'innovation au plan social. C'est dire qu'elle constitue, pour la gestation d'un modèle social européen qui se cherche, une expérience riche d'enseignements.

Indications bibliographiques

BÄCKER G. et al., *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland*, Wiesbaden, 2 volumes, 4^e édition, 2008

BODE I., *Disorganisierter Wohlfahrtskapitalismus. Die Reorganisation des Sozialsektors in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, Wiesbaden, 2004

BOECKH J., HUSTER E.-U., BENZ B., *Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung*, Wiesbaden, 3^e édition, 2011

BOURGEOIS I. (ed), *Le modèle social allemand en mutation*, Coll. Travaux et Documents du CIRAC, Ed. CIRAC, 2005

Voir en particulier les contributions de :

LESTRADE B., « La politique gouvernementale pour l'emploi, de Schröder I à Schröder II »,

HASSENTEUFEL P., « L'accélération des transformations du système d'assurance maladie allemand »,

VEIL M., « Quelles réformes pour les retraites en Allemagne ? »,

WAHL S., « Des réformes, mais pas encore la fin de l'immobilisme »

BOURGEOIS I., « La difficile gestation des réformes »

HASSEL A., SCHILLER C., *Der Fall Hartz IV. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht*, Francfort/New York, 2010

HASSENTEUFEL P., « La mise en place du gouvernement à distance de l'assurance maladie », in *Regards sur l'économie allemande*, n° 89, décembre 2008

HEGELICH S., KNOLLMANN D., KUHLMANN J., *Agenda 2010. Strategien – Entscheidungen – Konsequenzen*, Wiesbaden, 2011

HENTSCHEL V., *Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880-1980). Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht*, Francfort/Main, 1983

HINRICHS K. « A Social Insurance State Withers away. Welfare State Reforms in Germany », in **PALIER B.** (ed), *A Long Goodbye to Bismarck ? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010

LALLEMENT, R., *L'unification sans miracle. L'économie allemande en mutation (1990-1995)*, Levallois, Ed. CIRAC, 1995

LESTRADE B., « Les Jobs à 1€ : du welfare au workfare », in *Regards sur l'économie allemande*, n° 76, mai 2006

LESTRADE B., « Les réformes sociales en Allemagne : l'Agenda 2010 du gouvernement Schröder », *Notes du Cerfa*, n° 9, février 2004

- NEUMANN W. (ed)**, *Welche Zukunft für den Sozialstaat ? Reformpolitik in Frankreich und Deutschland*, Wiesbaden, 2004
- PROMBERGER M.**, « 5 ans de Loi Hartz IV : continuité et ruptures dans les politiques allemandes pour l'emploi et contre la pauvreté », in *Regards sur l'économie allemande*, n° 96, mai 2010
- RITTER G. A.**, *Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Wohlfahrtsstaates*, Munich, 2006
- RITTER, G. A.**, *Soziale Frage und Sozialpolitik in Deutschland seit Beginn des 19. Jahrhunderts*, Opladen, 1998
- RUDOLF H.**, « Le rôle des allocations sociales dans le combat contre la pauvreté en Allemagne », in **LESTRADE, B.** (ed.), *Travail et précarité. Les 'working poor' en Europe*, Paris, 2011
- SCHMIDT M. G.**, *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Wiesbaden, 3^e édition, 2005
- SCHRÖDER, Ch.**, « Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich », in *IW-Trends* 3/2010, septembre 2010.

Les métamorphoses de la politique étrangère allemande 1949-2011

Hans Stark

*Peu de domaines politiques ont subi autant de transformations dans l'histoire de la République fédérale d'Allemagne que sa politique étrangère. Elle naît dans un contexte marqué par l'affrontement bipolaire est-ouest qui durera quarante ans. Suivra alors une phase de redéfinition et de normalisation, après l'unification, alors que le monde entre dans une phase unipolaire, dominée par les Etats-Unis. Avec la fin de l'ère Bush jr. et la crise de la finance mondiale s'ouvre une troisième phase, celle d'un monde multipolaire beaucoup plus complexe qui demandera à l'Allemagne des efforts supplémentaires, un engagement plus prononcé et la prise en charge de responsabilités accrues, y compris dans le domaine militaire – une donnée dont le gouvernement fédéral d'Angela Merkel peine à relever le défi * ...*

Entre puissance économique et impuissance politique. Le statut international de l'Allemagne de l'Ouest

Le rayon d'action international de la politique étrangère de la RFA, née en 1949, fut à l'image de la superficie de ce nouvel Etat « provisoire » : limité. Il n'est donc point étonnant que ce fut la politique d'intégration européenne de l'Allemagne fédérale qui constitua pendant quatre décennies l'axe central de sa politique étrangère et le vecteur principal de sa volonté de rapprochement avec les Etats-Unis et les pays d'Europe de l'Ouest. Mais ce désir d'ancrage à l'Ouest (ce que les Allemands appellent la *Westbindung*) ne s'est pas limité à la seule appartenance de la République fédérale à la Communauté européenne, appartenance qui aurait sans doute été inconcevable sans l'adhésion de la RFA à la Communauté européenne du charbon et de l'acier, entrée en vigueur en 1952 et, surtout, en 1954, à l'Union de l'Europe Occidentale, puis, en 1955, à l'Alliance atlantique.

Après les errements et la politique de bascule entre l'Est et l'Ouest qui avaient caractérisé la politique internationale du Reich entre 1871 et 1914, la politique révisionniste de la diplomatie allemande durant l'entre-deux-guerres et les catastrophes

* Inédit.

provoquées et subies par le régime hitlérien, les nouveaux dirigeants de la République fédérale d'Allemagne – et en particulier le chancelier Konrad Adenauer – optaient résolument en faveur d'une politique de rapprochement avec les pays d'Europe de l'Ouest et les États-Unis.

L'ancrage à l'Ouest met fin à l'isolement

Cette réorientation obéissait à des contraintes avant tout externes. Le statut de pays à « souveraineté limitée » de la RFA, les responsabilités particulières des quatre puissances occupantes de l'Allemagne, le contexte international de la guerre froide et la menace soviétique ainsi que la division de l'Allemagne obligeaient la RFA à s'approcher, à l'Ouest, de Washington, Londres et Paris dès la fin des années 1940, tout en cherchant un *modus vivendi* avec l'URSS à partir de 1955 (c'est lors du premier voyage du chancelier Adenauer à Moscou, du 8 au 14 septembre 1955, que l'URSS et la RFA établiront des relations diplomatiques).

Mais, l'intégration occidentale de la RFA s'expliquait aussi par son souci de ne plus être isolée sur la scène internationale. Que la politique de bascule et l'isolement menacent l'équilibre européen et finissent par miner la sécurité de l'Allemagne – comme entre 1890 et 1939 – fut l'une des principales leçons que les dirigeants ouest-allemands avaient tiré du passé (Ritter, 1998) – même si, du moins jusqu'au début des années 1960, l'opposition sociale-démocrate n'approuvait pas totalement la politique d'intégration à l'Ouest du chancelier Adenauer.

La politique d'intégration à l'Ouest traduisait ainsi la volonté de la RFA non seulement de « *retrouver rapidement, par le biais de nouvelles formes de coopération, l'égalité des droits (Gleichberechtigung) que lui avait fait perdre la défaite* » (Fritsch-Bournazel, 1997), mais aussi, grâce à l'interdépendance croissante entre les pays membres de la Communauté, d'échapper définitivement au double danger de l'isolement, véritable hantise du chancelier Adenauer (Niedhart, 1986), et de la politique de bascule. À l'inverse, pour les pays voisins de la RFA, l'ancrage de celle-ci à l'Ouest permettait également d'exercer un réel contrôle sur la politique étrangère de ce pays ex-ennemi. De leur côté, les Allemands de l'Ouest ont accepté d'autant plus facilement le jeu de l'interdépendance, inhérent à l'intégration européenne, que les motivations et les inquiétudes principales des voisins ouest-européens furent, dans l'ensemble, presque identiques à celles de la RFA.

C'est la condition *sine qua non* de l'émancipation de la RFA

Mais surtout, l'ancrage à l'Ouest et l'intégration en Europe furent la condition *sine qua non* du processus d'émancipation internationale de la RFA. Aussi, les accords de Paris du 23 octobre 1954 restituaient non seulement à la République fédérale sa souveraineté presque entière, mais ils l'intégraient dans l'UEO et, en 1955, dans l'OTAN. Loin de réduire sa marge de manœuvre nationale, l'intégration européenne, du moins dans les années 1950, permettait alors à la République fédérale de

devenir un acteur presque comme les autres sur la scène internationale. Alfred Grosser dit que, à l'époque, « *la supranationalité européenne devait marquer l'ascension allemande vers une souveraineté partagée, à partir d'une quasi-absence de souveraineté – alors que du côté de la France, ce même partage impliquait une perte, une renonciation* » (Grosser, 1985).

En faisant de la RFA, par le biais de l'intégration européenne, un acteur international quasi-normal et « *en fixant l'Allemagne de l'Ouest en Occident* » (Grosser, *op. cit.*), Konrad Adenauer offrait également à la société d'outre-Rhin un instrument permettant progressivement d'engager la réflexion et le débat sur les crimes de l'Allemagne nazie (*Vergangenheitsbewältigung*) (Jansen, 1971). Corollaire indispensable de l'Etat de droit et du système démocratique instauré en 1949, l'intégration européenne devait démontrer que les orientations politiques de la RFA étaient en totale rupture avec celles du Troisième Reich. Aux antipodes de la politique d'expansion hitlérienne, l'intégration européenne de la RFA avait pour objet de convaincre les Européens de l'Ouest de la fiabilité internationale et de la stabilité des institutions démocratiques de l'Allemagne, tout en offrant aux Allemands de l'Ouest un sentiment d'appartenance à la famille européenne et, indirectement, de substitution à une identité nationale troublée par le souvenir du nazisme et la division de l'Allemagne.

**Le contexte international
force le rapprochement
entre la France et la RFA**

La volonté allemande de rompre avec le passé expansionniste et les contraintes du Reich défunt s'expliquaient encore par d'autres raisons. En effet, la réorientation de la politique étrangère ouest-allemande s'inscrivait dans un contexte international sur lequel l'influence de la RFA était extrêmement limitée. Les objectifs et les instruments de la politique étrangère de la République fédérale furent dictés par tout un ensemble de facteurs indépendants de la volonté des dirigeants politiques d'outre-Rhin (Hanrieder/Rühle, 1981). Certes, l'éducation, les origines et, surtout, le système de valeurs éthiques et religieuses du premier chancelier, Konrad Adenauer, favorisaient également de manière non négligeable l'œuvre de rapprochement avec les autres pays catholiques et d'Europe de l'Ouest d'une République fédérale où le poids politique, économique et religieux de la Rhénanie était devenu prépondérant (Weidenfeld, 1976 ; Poppinga, 1975).

Néanmoins, l'impulsion décisive venait de l'extérieur. La division de l'Allemagne et de l'Europe ainsi que le bouleversement général du système des relations internationales, consécutifs à la Seconde Guerre mondiale, rendaient indispensable une réorientation de la politique étrangère de la RFA, qui est le produit de la guerre froide. Les pays européens situés à l'ouest du Rideau de fer sont alors obligés, *nolens volens*, de se rapprocher au plan politique, économique et militaire afin de contrer une éventuelle menace venant de l'Est. Ce qui est vrai pour l'ensemble

ouest-européen l'est encore davantage pour le nouveau tandem franco-allemand qui ne pouvait plus se 'payer le luxe' de ses conflits d'antan.

Du plan Schuman du 9 mai 1950 qui a abouti à la création de la CECA, en passant par l'accord franco-allemand de 1954 (qui prévoyait un référendum sur l'avenir du statut de la Sarre) et par la mise en place de l'Euratom et de la CEE en 1957, jusqu'au traité franco-allemand de 1963, la coopération entre Bonn et Paris na cessé de se renforcer tout au long des années où Konrad Adenauer fut au pouvoir (1949-1963). Alors que les relations germano-américaines allaient en se dégradant, notamment après la victoire électorale de John F. Kennedy en 1960 et la construction du Mur de Berlin (août 1961), la relation avec la France du général de Gaulle est devenue à la fois l'axe fondamental de la politique d'ancrage à l'Ouest de la RFA et une véritable alternative européenne vis-à-vis de Washington, dont la politique étrangère suscitait des inquiétudes à la Chancellerie fédérale.

Ligne de fracture entre atlantistes et pro-européens

En ancrant l'Allemagne fédérale à l'Ouest, et notamment en Europe de l'Ouest, Konrad Adenauer a créé ce que l'historien Waldemar Besson a appelé « *la nouvelle tradition et ligne directrice de la politique étrangère allemande* » (Besson, 1970). Or cette ligne directrice et les choix ouest-européens ne se sont imposés que difficilement compte tenu des résistances à l'intérieur de la classe politique ouest-allemande.

Dans son propre camp d'abord, Ludwig Erhard, le très populaire ministre de l'Economie et « père » du miracle économique allemand, était très hostile à la politique d'intégration communautaire du chancelier. A la CEE et la CECA, Ludwig Erhard avait préféré l'OECE et à la politique de rapprochement avec la France, l'alliance avec le monde anglo-saxon. Très favorable au libre-échange, il s'est méfié de la politique agricole commune et de l'instauration d'un tarif douanier commun entre les Six. Américanophile et pro-atlantiste, le deuxième chancelier fédéral s'est opposé au projet d'une Europe politique qui avait les faveurs d'Adenauer, beaucoup plus réservé à l'égard de Washington (Enders, 1997). Cette divergence entre atlantistes et pro-européens au sein du parti chrétien-démocrate devait par ailleurs survivre à ces deux hommes et peser jusqu'à nos jours sur les choix politiques des dirigeants d'outre-Rhin.

Willy Brandt vers un ordre de paix pan-européen

Paradoxalement, c'est l'architecte de l'*Ostpolitik*, Willy Brandt, élu chancelier fédéral le 21 octobre 1969, qui a approfondi l'œuvre d'Adenauer. La réconciliation et la normalisation avec les pays du bloc soviétique étaient pour Brandt certes la priorité absolue en matière de politique étrangère et deviennent la deuxième marque de distinction de la politique étrangère ouest-allemande du temps de la Guerre froide.

L'*Ostpolitik* s'est réalisée dans le cadre de quatre traités, conclus entre 1970 et 1973 avec l'URSS, la Pologne, la RDA et la Tchécoslovaquie, permettant une

reconnaissance réciproque des frontières issues de la Seconde Guerre mondiale, clarifiant le statut de Berlin et facilitant les échanges individuels, culturels et économiques. Elle a marqué surtout l'avènement de la « détente » qui était alors l'occasion d'entrer dans une logique de désescalade, de désarmement et de rapprochement, dont le point d'orgue a été la chute du Mur de Berlin, le 9 novembre 1989.

Mais Brandt a contribué aussi à la relance de l'intégration européenne. A ses yeux, le renforcement de la construction européenne était la condition *sine qua non* de la mise en place d'un ordre de paix pan-européen, que sa politique d'ouverture à l'Est était censée faciliter (Bracher et al., 1986). De plus, l'attachement à la construction communautaire était indispensable afin de prévenir les critiques de l'opposition chrétienne-démocrate, farouchement hostile à l'*Ostpolitik*.

C'est ainsi qu'a débuté en 1970 l'aventure de la coopération monétaire européenne. Adopté le 17 octobre 1970, le plan dit Werner prévoyait la création d'une Union économique et monétaire par étapes jusqu'en 1980, dont la première (du 1^{er} juillet 1971 au 31 décembre 1973) visait la coordination des politiques budgétaires, fiscales et monétaires, telle que suggérée par le memorandum Schiller (Müller-Roschach, 1980). Le plan Werner était cependant voué à l'échec, car il se heurtait aux conséquences de la crise monétaire internationale, provoquée par la suspension de la convertibilité du dollar en or (15 avril 1971), par les difficultés du « serpent » monétaire européen (créé le 24 avril 1972) et par le premier choc pétrolier de 1973. Mais il a été néanmoins le point de départ du système monétaire européen, créé en 1979 et de l'Union économique et monétaire du traité de Maastricht (voir dans cet ouvrage l'analyse de H.-H. Kotz).

Helmut Schmidt : leadership avec la France

La démission de Willy Brandt, le 6 mai 1974, a entraîné l'élection par le Bundestag de Helmut Schmidt (16 mai) – qui est devenu le cinquième chancelier de la République fédérale (1974-1982) – à la tête d'une coalition centre-gauche. Comme son prédécesseur, Helmut Schmidt a mis l'accent sur la poursuite de la politique de rapprochement avec les pays de l'Est, dont le succès s'est traduit par un changement d'attitude et une plus grande ouverture de ces derniers vis-à-vis des pays de l'Ouest et en particulier de la RFA (*Wandel durch Annäherung*).

Mais si Helmut Schmidt, à l'instar de Willy Brandt, était convaincu que l'*Ostpolitik* doit aller de pair avec le développement de la construction européenne, il était beaucoup moins favorable à des renforcements institutionnels 'intégrationnistes'. De fait, sous Schmidt, la RFA a renoué avec une diplomatie plus 'classique'. Et s'il est demeuré fidèle aux engagements des trois décennies précédentes – le soutien du chancelier Schmidt à la très impopulaire « double décision de l'OTAN de 1979 » en témoigne – il n'en a pas moins défendu les intérêts nationaux allemands avec davantage de rigueur que ses prédécesseurs.

Cependant, c'est sous Helmut Schmidt que la politique étrangère de l'Allemagne de l'Ouest a connu son apogée en termes d'influence et de reconnaissance.

Schmidt a été en mesure d'exercer une influence non négligeable sur Washington et d'établir avec la France de Giscard d'Estaing un véritable leadership au sein de la Communauté européenne.

On leur doit la création du G8 (au départ le G5), l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, la mise sur pied du Conseil européen et la mise en place du système monétaire européen. Enfin, en janvier 1979, trente ans après la création de la RFA, Schmidt a participé sur un pied d'égalité à un sommet historique franco-anglo-américain consacré à l'équilibre géostratégique mondial, une consécration évidente pour son pays et pour lui-même. Et quelle différence par rapport au sommet du G8 à Deauville en mai 2011 qui a vu Nicolas Sarkozy prier Angela Merkel de quitter la salle pour discuter seul avec Obama, Cameron et Berlusconi des suites de la guerre en Libye !

**Helmut Kohl :
Unité allemande et
fin de la division de l'Europe**

Moins spectaculaire que la politique étrangère de Helmut Schmidt, celle de son successeur élu en 1982, Helmut Kohl, a été toutefois plus consensuelle et plus globale dans le sens où il a réalisé une synthèse entre la politique d'ancrage à l'Ouest d'Adenauer et l'*Ostpolitik* des chanceliers du SPD. Sous Kohl, la construction européenne a été animée par une coopération franco-allemande intense, orchestrée par le nouveau chancelier, le président de la République François Mitterrand et le président de la Commission Jacques Delors.

On doit à cette constellation triangulaire si exemplaire la réactivation de l'Union de l'Europe occidentale en matière de défense et de sécurité (1984), le lancement de l'Acte unique européen (1986), ainsi que le projet d'Union économique et monétaire (1988-1989). Parallèlement, l'Allemagne de Kohl a poursuivi et intensifié le dialogue avec l'URSS qui s'est ouvert aux réformes sous Mikhaïl Gorbatchev, et elle a intensifié l'*Ostpolitik* en direction de la RDA et de la Pologne.

Cet effort a été couronné par toute une série d'accords de désarmement nucléaire et conventionnel signés dans la deuxième moitié des années 1980, qui non seulement ont stabilisé le Vieux Continent après quatre décennies de Guerre froide, mais ont aussi créé une ambiance de détente et de confiance réciproque, dont l'aboutissement logique fut, en 1989, la chute pacifique des régimes communistes d'Europe de l'Est et l'ouverture du Mur de Berlin.

Helmut Kohl profitera de cette consécration de la politique d'ancrage et de détente menée par la RFA depuis bien des décennies pour imposer le principe, et surtout le rythme de l'unification. De l'élaboration du « Plan en 10 points » en décembre 1989 jusqu'à l'adhésion de la RDA à la RFA, le 3 octobre 1990, l'Allemagne a alors géré, d'un commun accord avec ses alliés (mais qui se sentaient pourtant un peu bousculés parfois), un processus d'unification dans la paix qui a mis un terme à la division de l'Europe et qui a donné naissance à une Allemagne réunifiée de 80 millions d'habitants au cœur de l'Europe.

De Bonn à Berlin : la transformation de la politique étrangère allemande – 1990-1998

Le retour de la « question allemande », si soudainement remise sur l'agenda de la scène politique par la chute inattendue du Mur de Berlin, le 9 novembre 1989, a fait craindre certains que « l'ordre européen » de Yalta allait s'effondrer. Il n'en fut rien. L'unité allemande a été acceptée par les alliés et partenaires de la République fédérale, et tout particulièrement par les anciennes puissances victorieuses de la Seconde Guerre mondiale.

**Les craintes
formulées lors de l'Unité
étaient sans fondement**

Mais les débats qui l'ont accompagnée ont laissé transparaître des doutes profonds quant à l'évolution de la politique étrangère de l'Allemagne et à l'utilisation de son poids économique et politique à l'échelle internationale. Certains prédisaient l'avènement d'un « quatrième Reich » et le retour à la politique hégémonique d'autrefois, d'autres une politique « grand-suisse » égoïste et isolationniste. Beaucoup craignaient également que l'unification, qui a rendu sa pleine souveraineté à l'Allemagne et qui lui a conféré un statut international parfaitement comparable à celui d'autres Etats européens, l'amènerait à mettre sa puissance économique, « accentuée » par l'intégration du territoire et de la population de la RDA, au service d'une politique autoritaire et « non-coopérative », en particulier en Europe centrale et orientale, et contraire à ses engagements envers la Communauté européenne (voir par exemple Béhar, 1991).

Ces manifestations de méfiance se sont révélées sans fondement. Si on s'interroge encore sur le rôle international de l'Allemagne, ce n'est pas son surcroît de puissance qui inquiète, mais sa fragilité et ses lacunes, notamment aux plans militaire et démographique. Ce ne sont pas des velléités d'interventionnisme militaire ou des réflexes hégémoniques qui font débat, mais le faible montant de son budget national alloué aux besoins de défense et sa « culture de retenue », voire de plus en plus l'absence de stratégie nationale face à l'Europe.

Mais si la question allemande ne se pose plus, ce n'est pas seulement en raison du caractère exagéré des craintes initiales quant à l'évolution de l'Allemagne unie, mais aussi et surtout grâce aux choix politiques des chanceliers Kohl et Schröder qui ont inscrit la politique étrangère dans la continuité de la politique menée par l'ancienne « Allemagne de l'Ouest » tout en l'adaptant progressivement aux nouveaux enjeux internationaux. D'ailleurs, si ce choix relevait du simple bon sens, il correspondait aussi aux réalités européennes de l'époque de la fin de la Guerre froide.

Quelle est encore, en 1989, la portée réelle d'une « souveraineté pleine et entière » – plus de trente ans après la création de l'OTAN et de la CEE, dont les fondements de base consistaient justement à permettre des « transferts de souverai-

neté » en matière de sécurité et de politique économique (et bientôt monétaire) ? Cette République fédérale qui s'ouvrira en 1990 à quelque 15 à 16 millions de citoyens est-allemands (nombre inférieur à celui du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie) était trop ancrée dans les structures occidentales pour pouvoir réaliser les desseins néfastes imaginés par ses critiques, desseins qui de toute façon ne correspondaient pas à la volonté et à la mentalité d'un pays devenu au fil des ans une puissance commerciale totalement dépendante des échanges multilatéraux.

Choix entre quatre options pour l'Allemagne unie : ...

D'un point de vue plus abstrait, l'Allemagne avait le choix, en 1990, entre quatre orientations : un rôle dirigeant à l'échelle mondiale en tant que première puissance européenne ; un leadership en Europe de l'Est ; un rôle dirigeant au sein de la future Union européenne ; enfin, la continuation de la diplomatie « rhénane » qui s'efforçait de concilier l'intégration européenne et la loyauté transatlantique. De ces quatre orientations possibles, c'est la dernière qui a été choisie au départ par le gouvernement Kohl, même si, au fil des ans et au gré des crises internationales, la diplomatie allemande a finalement opté pour une sorte de synthèse entre les quatre axes possibles.

... Rôle dirigeant dans le monde ? Impossible à assumer

Assumer un rôle dirigeant dans le monde était un choix encore inconcevable en 1990. La non-participation allemande à la première guerre du Golfe, en 1991, traduisait ainsi l'absence totale de politique allemande *indépendante* autre que culturelle, humanitaire ou commerciale à l'égard du monde non-européen. De plus, les garde-fous constitutionnels qui interdisaient encore à l'époque tout engagement militaire « hors zone », c'est-à-dire au-delà des zones couvertes par le traité de l'Atlantique-Nord, ainsi que les restrictions quantitatives (baisses des effectifs) et qualitatives (interdiction de posséder des armes de destruction massive) résultant du traité d'unification avaient d'emblée exclu le recours à la force militaire afin d'asseoir d'éventuelles ambitions globales.

Rappelons enfin qu'en 1990, la Bundeswehr était encore très largement fondée sur la conscription et centrée sur la défense territoriale. Elle n'était donc pas du tout adaptée aux nouvelles menaces qui commencent à s'esquisser avec la première guerre du Golfe et qui se confirmeront tout au long des années suivantes avec les conflits en Somalie, au Rwanda, en Bosnie et au Kosovo, des menaces qui demanderont des capacités et des investissements lourds en matière de projection de force. Or il faudra attendre la guerre en Bosnie-Herzégovine et surtout le 11 septembre 2001 pour voir l'Allemagne s'impliquer dans des opérations de maintien de la paix « hors zone », et encore à un degré bien moindre que ses principaux partenaires américain, britannique et français.

... *Sonderweg* et *Mittleuropa* ?
Des craintes irréalistes

La deuxième option, celle d'un leadership en Europe de l'Est était certes davantage à portée de main, mais néanmoins irréaliste. Car depuis la chute du Mur de Berlin et l'effondrement du bloc soviétique en 1989, les liens historiques entre l'Allemagne et ses voisins à l'Est, mais aussi la position dominante de l'industrie allemande en Europe centrale, ainsi que l'insistance avec laquelle les responsables allemands ont prôné à partir de 1993 une intégration rapide des pays d'Europe centrale dans l'OTAN puis dans l'UE – sans oublier évidemment l'épisode de la reconnaissance unilatérale par l'Allemagne, fin 1991, de la Slovénie et de la Croatie – témoignaient clairement de l'intérêt allemand pour son immédiat voisinage à l'Est.

Mais cet intérêt reflétait aussi les dilemmes auxquels la RFA était confrontée. La chute du communisme avait en effet rendu indispensable une politique d'ouverture axée sur la réconciliation et l'intensification des rapports politiques et économiques. Toutefois, une coopération politique et économique trop intense avec l'Europe du Centre-Est risquait de susciter des soupçons à l'Ouest quant au retour de la *Mittleuropa* allemande et de provoquer des 'stratégies de contrepois' dans les pays occidentaux. En revanche, si l'Allemagne avait décidé de fermer ses frontières orientales et de s'opposer à l'idée d'un élargissement des structures euro-atlantiques à l'Est, elle aurait couru le risque de contribuer à l'échec éventuel du processus de transformation est-européen. Une telle stratégie y aurait contribué à l'émergence d'une « zone grise » politiquement instable et économiquement sous-développée (Martens, 1998). A Bonn, ce scénario avait été jugé extrêmement dangereux pour la stabilité en Europe.

Enfin, contrairement à l'idée largement répandue selon laquelle l'Allemagne allait rapidement exercer une domination à l'Est, les rapports qu'elle allait entretenir avec cette région se sont avérés d'emblée tendus, et cela en raison du très lourd héritage historique, de la mémoire des souffrances infligées par l'Allemagne nazie à ses voisins de l'Est, et de la question, qui est d'une actualité toujours brûlante, des expulsés allemands silésiens et sudètes.

C'est donc une approche « communautaire » qui a été choisie. En favorisant l'adhésion des Pays de l'Est à l'Union européenne et à l'OTAN, l'Allemagne a communautarisé son Ostpolitik, tout en obtenant une implication forte des Quinze dans la région. Aussi, contrairement aux attentes de ceux qui s'attendaient à ce que l'Allemagne se détourne de la Communauté au profit d'une voie particulière (*Sonderweg*) en Europe centrale, l'Allemagne de Kohl, par le biais des traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, a choisi l'option contraire – celle d'une stabilisation de l'espace centre-européen *au sein* du cadre communautaire (Fritsch-Bournazel, 1991).

... Rôle dirigeant dans l'UE ?
Plutôt renforcer l'ancrage dans l'UE

Assumer un rôle dirigeant en Europe de l'Ouest, c'est une option en faveur de laquelle l'Allemagne fédérale avait pris des engagements forts bien avant la chute du

Mur, de façon non unilatéraliste. C'est *de concert avec la France* et avec l'aval des autres pays membres que la République fédérale a joué ce rôle.

Le gouvernement de Helmut Kohl avait bien l'intention de poursuivre cette politique, d'autant qu'en 1989, la CEE avait engagé toute une série de réformes, notamment au plan monétaire et souvent à l'initiative des Allemands. Ces réformes ont posé les fondements du traité sur l'Union européenne, signé le 7 février 1992 à Maastricht. Pourtant, les partenaires européens de Bonn se sont mis à redouter des conséquences politiques et économiques de l'unification de l'Allemagne, qui risquait de rompre le fragile équilibre entre les trois « grands » de la construction européenne, la France, la Grande-Bretagne et la République fédérale, au profit de cette dernière.

Confrontés au spectre d'une « hégémonie » économique allemande, la plupart des pays membres de la Communauté, et la France en particulier, ont estimé qu'il fallait renforcer l'ancrage européen de l'Allemagne pour l'arrimer de façon définitive à l'Ouest. Il fallait donc combler les lacunes de l'Acte unique et de la Coopération politique européenne (CPE) en transformant la Communauté en une véritable Union, compétente dans les domaines de la politique économique et monétaire, de la politique étrangère et de sécurité et des questions de coopération policière et judiciaire, domaines jusqu'ici réservés aux seuls Etats. Cet engagement des partenaires européens, et notamment de la France, en faveur d'une intensification du processus de construction communautaire avait reçu le soutien ferme du chancelier Kohl et de la classe politique allemande, autant soucieux de l'image de leur pays sur la scène internationale que des progrès réalisés par la Communauté.

Au souci d'ancrer l'Allemagne dans la CEE correspondait une volonté d'auto-ancrage communautaire tout aussi forte de la part des Allemands. Lucides quant aux craintes que l'unification avait suscitées dans les pays voisins de la République fédérale et confrontés au besoin de définir « le nouveau rôle international de l'Allemagne », les dirigeants d'outre-Rhin ont donc tout naturellement opté pour la poursuite de l'intégration européenne, une politique qui avait fait ses preuves et qui était censée rassurer les partenaires communautaires. De plus, pour beaucoup de responsables politiques allemands, le cadre national n'était plus en mesure de relever les défis politiques et économiques de l'Europe du XXI^e siècle.

Mais la poursuite de l'intégration européenne, qui correspondait aux intérêts de sécurité de l'Allemagne, a parfois même servi de paravent de la puissance allemande, tout en permettant de rassurer les partenaires européens au sujet des intentions politiques des responsables allemands. D'où l'engagement renouvelé des responsables allemands en faveur de profondes réformes institutionnelles lors des Conférences intergouvernementales (CIG) qui ont précédé la signature des traités d'Amsterdam et de Nice, ainsi que du traité constitutionnel – l'objectif (encore un peu flou) étant de transformer l'UE, à terme, en une fédération européenne, dotée d'un gouvernement et d'une constitution (Stark, 2004).

En revanche, au fur et à mesure que l'intégration européenne a été approfondie se sont fait jour en Allemagne des tendances « eurosceptiques » qui ont souhaité dresser une limite au-delà de laquelle l'Europe ne devait pas s'intégrer davantage. Les Länder allemands et le Tribunal constitutionnel fédéral se sont fait les porte-paroles de cette tendance qui s'est traduite par un engagement moins fort de Helmut Kohl lors de l'élaboration du traité d'Amsterdam, en 1997, que durant le processus qui avait vu la naissance du traité de Maastricht, en 1991. À la fin des années 1990, la politique communautaire de la République fédérale s'est révélée moins intégrationniste et plus soucieuse de la défense des intérêts nationaux allemands.

... Refus d'un *partnership in leadership*

L'orientation pro-européenne devait aller de pair avec le maintien d'un lien transatlantique fort, s'appuyant sur un véritable partenariat germano-américain. Les Allemands considéraient qu'en matière de sécurité européenne, compte tenu de l'instabilité en Europe de l'Est et des guerres en ex-Yougoslavie, les Etats-Unis avaient encore un rôle de tout premier plan à jouer.

Pour les Américains en revanche, la valeur de partenariat dépendait du soutien que les Allemands étaient prêts à apporter à Washington à l'échelle à la fois européenne et mondiale. Bref, pour eux, ce n'étaient pas les engagements formels et les professions de foi qui comptaient, mais la volonté concrète de soutenir, militairement, la politique de projection de force des Etats-Unis.

Ainsi à deux reprises, en 1989 et 1994, les Américains ont proposé aux Allemands un *partnership in leadership*, invitant la République fédérale à prendre une place équivalente à celle des Britanniques au sein de l'Alliance, proposition rejetée par les Allemands. Car pour des raisons à la fois historiques, politiques et financières, les Allemands n'étaient pas prêts à assumer un rôle de gendarme planétaire aux côtés des Américains, bien qu'en 1994 le Tribunal constitutionnel fédéral eût donné son feu vert à l'envoi de la Bundeswehr « hors zone », dans le cadre d'un mandat international de l'ONU et après un vote du Bundestag. La dégradation des relations germano-américaines, devenue manifeste sous le gouvernement Schröder dans le contexte de la crise irakienne de 2003, date de cette période, les Allemands n'ayant pas répondu favorablement aux attentes des Américains qui furent pourtant les seuls à avoir apporté un soutien sans faille à la République fédérale au lendemain de la chute du Mur de Berlin.

La politique étrangère du gouvernement Schröder – 1998-2005

La coalition rouge-verte, au pouvoir entre 1998 et 2005, a su convaincre une majorité d'Allemands au niveau de sa politique étrangère et de sécurité, ce qui lui a valu d'être réélue en 2002. Schröder a mis en valeur son rôle de « chancelier de la paix »

(*Friedenskanzler*) qui a su préserver la stabilité de l'Allemagne dans un espace mondial en crise. De premier abord, la politique étrangère du gouvernement Schröder s'est pourtant inscrit dans la continuité de ses prédécesseurs : pro-intégrationniste, multilatéraliste, l'Allemagne a su préserver l'essentiel des rapports transatlantiques, tout en accentuant l'alliance avec la France et en nouant des liens solides avec la Russie et la Chine. Elle a su contribuer à l'approfondissement institutionnel de l'Union, du moins jusqu'en mai 2005, et ouvrir les portes de l'UE aux pays d'Europe centrale. Pourtant, en regardant de plus près, on décèle une multitude de nuances qui sont clairement en rupture avec les choix diplomatiques de la « République rhénane ».

Une nouvelle génération

Ancien ministre-président du Land de Basse-Saxe, Gerhard Schröder n'avait pas de vision véritable en matière de politique étrangère lorsqu'il accède au pouvoir en 1998. Il découvre littéralement la politique étrangère lorsqu'il est élu chancelier. Ses souvenirs d'enfance ne sont pas marqués par la guerre ou le nazisme, mais par les 'Trente glorieuses'. Son Allemagne n'est pas celle de la culpabilité collective, mais un pays moderne et démocratique, pleinement ancré dans la famille européenne. Ses premiers faits et gestes seront très fortement imprégnés de cette vision des choses.

Dès sa première déclaration gouvernementale, le 10 novembre 1998, Schröder souligne l'importance « *d'une prise de conscience nationale qui plonge ses racines non pas dans le nationalisme des temps révolus, mais dans l'auto-compréhension de notre démocratie* ». Il insiste sur l'affirmation de soi d'une nation allemande qui a grandi, qui ne doit pas souffrir d'un complexe d'infériorité, ni de supériorité et qui doit assumer son histoire en regardant vers l'avenir et en défendant sans ambages ses intérêts nationaux. Pour le Chancelier Schröder, la politique étrangère de l'Allemagne *devait se faire à Berlin et nulle part ailleurs*.

Cette prise de position pour le moins étonnante de la part du dirigeant d'un pays qui avait cultivé jusque-là le « culte de la retenue » a été le leitmotiv de la politique étrangère de Gerhard Schröder qui, par ailleurs, avait décliné l'invitation française de venir assister aux cérémonies du 11 novembre 1998. Ce leitmotiv était par ailleurs en contradiction avec les motivations profondes du ministre allemand des Affaires étrangères, Joschka Fischer, qui n'a cessé de plaider pour un multilatéralisme renforcé et pour un ancrage croissant de l'Allemagne dans l'Union européenne et dans l'OTAN (Schmidt et al., 2007).

Schröder et Fischer de concert, mais deux approches

Schröder et Fischer, les deux pivots de la coalition rouge-verte qui, avec leur talent, leur charme et leur audace ont marqué plus que quiconque la scène politique berlinoise depuis 1998, se sont « partagé » la gestion de la politique étrangère

allemande d'une façon parfaitement consensuelle, alors que leurs approches étaient parfois fort différentes.

Fischer s'inscrit davantage dans la tradition de Brandt, Kohl et Genscher. Multilatéraliste, européiste, pro-occidental, il incarnait toute la tradition de la politique étrangère de l'ancienne RFA. Fidèle aux idéaux de son parti, il a défendu une idéologie post-nationale et multiculturelle. Schröder, quant à lui, avait une vision plus gaullienne de la politique internationale. Un brin eurosceptique lorsqu'il arrive au pouvoir, il n'a cessé de vilipender la Commission durant ces dernières années, tout en épousant toutes les propositions françaises visant à renforcer le rôle du Conseil européen. Sans aller jusqu'à défendre des thèses « souverainistes », il avait une approche beaucoup plus intergouvernementaliste de la construction européenne. Toujours soucieux de défendre les intérêts allemands au sein de l'Union, c'est Gerhard Schröder qui a insisté sur une réduction de la charge budgétaire allemande au sein de l'UE, sur le décrochage des voix entre la France et l'Allemagne à Nice et sur la mise entre parenthèses du pacte de stabilité monétaire que son prédécesseur avait imposé en 1997 (Müller-Brandeck-Bocquet, 2010).

A partir de 2001/2002, Gerhard Schröder s'est consacré de plus en plus à la politique étrangère, domaine infiniment plus 'payant' au plan électoral que celui des réformes intérieures qui sont par nature impopulaires. Appelée le plus souvent « politique de la paix » (*Friedenspolitik*), la politique étrangère allemande est devenue un véritable domaine partagé entre la Chancellerie et l'*Auswärtiges Amt*.

« D'égal à égal » avec les États-Unis ?

Toutefois, l'intrusion de l'international dans l'agenda politique du Chancelier ne s'explique pas seulement par des considérations électoralistes, mais aussi, voire surtout, par une actualité internationale très chargée. La guerre du Kosovo, la crise de Macédoine, le 11-Septembre et la guerre d'Irak ont de fait occupé une large place dans la gestion quotidienne du gouvernement rouge-vert, tout comme les travaux de la Convention européenne et l'évolution des rapports transatlantiques.

Ces derniers ont d'ailleurs eu un impact considérable sur le paysage politique allemand. Sans la crise irakienne, sans la volonté manifeste de Gerhard Schröder de s'opposer à la politique américaine en Irak, politique jugée « aventuriste » par les ténors du SPD, sans cet acte d'émancipation inouï des Allemands face à Washington, le tandem Schröder-Fischer aurait perdu les élections de 2002. Privée d'une victoire qui lui semblait acquise en 2002, l'opposition chrétienne-démocrate, qui avait soutenu l'action américaine en 2003, a vivement critiqué l'attitude de Gerhard Schröder qui aurait accepté de déstabiliser une entente germano-américaine vieille de plus de cinquante ans dans le seul but d'emporter des élections. Il est vrai que les relations germano-américaines ont par la suite traversé une crise profonde, notamment pendant la crise irakienne. Si le contact a été rétabli entre la Chancellerie et la Maison Blanche, force est de reconnaître que les relations germano-américaines

n'ont plus jamais retrouvé le degré d'entente et de confiance réciproque qu'elles avaient connu avant l'arrivée au pouvoir de Georges W. Bush.

Gerhard Schröder, lorsqu'il a annoncé son intention d'établir une relation « d'égal à égal » avec les Etats-Unis (*auf gleicher Augenhöhe*), une relation qui inclut le droit de « critiquer l'ami », a clairement souligné sa volonté de libérer l'Allemagne de la tutelle bienveillante que Washington exerçait sur la République fédérale depuis 1945. Ce geste, peu apprécié par les dirigeants d'outre-Atlantique, témoignait de l'adhésion du Chancelier à la vision chiraquienne d'un monde multipolaire – vision radicalement rejetée par la Grande-Bretagne en particulier.

Relations internationales multipolaires

Dans ce monde multipolaire, l'Allemagne devrait, selon Schröder, avoir le droit d'établir des liens divers avec les autres principaux pôles géopolitiques, si ces liens correspondent aux intérêts allemands. D'où « l'axe » informel formé par la France, l'Allemagne et la Russie, axe qui a survécu à la guerre contre l'Irak, mais d'où aussi les relations étroites que Gerhard Schröder a noué avec la Chine. Joschka Fischer était moins pressé de suivre le chef de gouvernement sur cette voie-là. Chef aussi inofficiel qu'incontesté d'un parti écologique très attaché aux principes fondamentaux des droits de l'homme et de la liberté d'expression, il a toujours estimé que la situation des droits de l'homme en Chine dressait une barrière infranchissable sur la voie d'une normalisation totale des relations entre la Chine et l'Allemagne.

Alors que le chancelier s'est rendu autant de fois à Pékin qu'à Washington durant son double mandat, souvent accompagné d'une délégation très impressionnante d'hommes d'affaires, Joschka Fischer avait, quant à lui, veillé à réparer la relation avec Washington. Il s'est ainsi opposé à la vente d'une centrale nucléaire allemande à Pékin, ainsi qu'à la levée de l'embargo sur les armes à destination de la Chine – deux projets chers au Chancelier et qui ont finalement échoué. De même, Fischer a su tirer profit de l'enlèvement américain et de la révélation de l'absence d'armes de destruction massive en Irak pour restaurer les contacts avec son homologue américain, Colin Powell, et son successeur, Condoleezza Rice. Il a également soutenu lors de ses nombreux voyages au Proche-Orient le projet américain du *Greater Middle East* et, en ce qui concerne le conflit israélo-palestinien, la mise en œuvre de la « feuille de route » (*Road Map*) dans le but de parvenir, à terme, à l'instauration d'une paix véritable entre l'Etat d'Israël et une Palestine indépendante (Perthes, 2002).

Enfin, c'est sous les auspices du ministre allemand des Affaires étrangères que la République fédérale a organisé en 2001, près de Bonn, la conférence de Petersberg, censée pacifier les ethnies afghanes et restaurer l'Etat de droit en Afghanistan. Par ailleurs, le gouvernement fédéral s'est fortement impliqué dans la lutte contre le terrorisme international après le 11 septembre. Il a participé à la traque des membres d'Al-Qaida et assumé des responsabilités considérables en Afghanistan où

la Bundeswehr, qui a même pris pendant six mois le commandement de la force de protection ISAF au début de l'année 2003, joue encore aujourd'hui un rôle crucial pour la stabilité du gouvernement Karzaï et le maintien de la paix à Kaboul, ainsi que dans la région de Kundus, au Nord-Est du pays.

La RFA assume ses responsabilités militaires

En revanche, ces gestes n'ont été que modérément appréciés à Washington où on a reproché à l'Allemagne sa critique jugée « anti-américaine », sa politique de non-engagement en Irak et, de façon plus générale, le fait que l'Allemagne ne consacre que 1,4 % de son PIB au budget de la défense. Du point de vue militaire, Berlin ne représentait plus un grand intérêt pour les Etats-Unis. Gerhard Schröder a ressenti cette attitude comme injuste, voire comme une sorte de dédain. Dans la campagne électorale de 2002, il a notamment critiqué le fait de ne pas avoir été informé par les Américains eux-mêmes de leurs intentions concernant l'Irak, attitude qui serait, selon lui, inacceptable entre alliés.

Cette amertume se nourrissait du fait que son gouvernement avait décidé de participer à la gestion de crises de tous les grands conflits qui ont éclaté depuis 1998, qu'il s'agisse du Kosovo, de la Macédoine, de l'Afghanistan, du Congo ou du Timor oriental. Par moments, l'Allemagne avait envoyé plus de 10 000 soldats de la Bundeswehr dans des opérations de maintien ou de rétablissement de la paix – un engagement en rupture totale avec la tradition allemande de la « culture de la retenue », mis en œuvre par un gouvernement issu des mouvances pacifistes forgées par la crise des missiles ! Pour Gerhard Schröder, cet engagement allait de soi, puisqu'il estimait que l'Allemagne devait assumer ses responsabilités comme tout autre grand Etat de ce monde.

C'est cette logique aussi qui a animé la candidature infructueuse de l'Allemagne pour un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations-Unies. Joschka Fischer, bien que chef de file des Verts, soutenait à fond cette politique, mais pour des raisons différentes. Ce n'est pas la quête de la grandeur qui l'animait, mais l'omniprésence du poids historique de l'Allemagne. C'est pour éviter qu'Auschwitz ne se répète (« *Nie wieder Auschwitz* ») qu'il avait forcé la main des députés Verts pour permettre l'envoi de la Bundeswehr au Kosovo, en Macédoine, au Congo ou en Indonésie, des pays menacés par des opérations de « nettoyage ethnique ». Certes, personne en Allemagne – et surtout pas les Verts – ne s'aventure à faire l'amalgame entre Hitler et Milosevic. Mais c'est la dimension religieuse et ethno-centrée des guerres civiles modernes qui a permis à Fischer de faire accepter l'idée par les Verts que c'est au nom de l'Histoire de l'Allemagne que la Bundeswehr doit contribuer à empêcher les massacres de populations civiles.

Alors que la référence au poids historique de l'Allemagne était omniprésente chez Fischer, dont les parents avaient fui la Hongrie au sortir de la Seconde Guerre mondiale, Gerhard Schröder a fait preuve d'un plus grand pragmatisme à l'égard de

cette partie pourtant essentielle de l'identité allemande. Certes, c'est sous l'égide de son gouvernement qu'ont été réalisés les travaux du gigantesque mémorial de l'Holocauste, au pied de la porte de Brandebourg à Berlin. Mais surtout, Gerhard Schröder, qui n'avait pas voulu participer aux cérémonies du 80^e anniversaire de l'armistice, n'a pas raté une seule des manifestations dédiées au 60^e anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale. De la Normandie à Moscou, en passant par Varsovie, il a saisi l'occasion de tenir des discours dans toutes les cérémonies importantes consacrées à la victoire des Alliés pour témoigner non seulement du fait que son pays n'a pas fait table rase de son passé, mais aussi, voire surtout, pour montrer qu'aujourd'hui l'Allemagne se place résolument du côté des Alliés d'hier – des alliés dont elle fait aujourd'hui si naturellement partie qu'on peut presque oublier que ce ne fut pas toujours le cas dans le passé... Schröder approuve l'envoi de la Bundeswehr « hors zone » parce que l'Allemagne a rompu avec son passé, alors que Fischer l'approuve au nom de l'omniprésence de la mémoire de la Shoah. On retrouve ici le leitmotiv schröderien de la « *nation normale et responsable* » (Bahr, 1998).

Normalisation de la politique étrangère de la RFA

En témoignait également sa politique de rapprochement, sa politique « d'égal à égal » avec les autres puissances de la planète, la Chine, la Russie et la France, voire la Turquie. Même les relations avec la Grande-Bretagne de Tony Blair sont restées étroites et cordiales, en dépit de l'affaire irakienne, grâce notamment à la proximité de vues entre les deux hommes concernant les questions économiques et sociales. Quant à la France, elle a sorti l'Allemagne de l'auto-isolement lors de la crise irakienne, et elle a permis à l'Allemagne de jouer un rôle de premier plan à l'échelle communautaire, notamment dans le contexte des travaux de la Convention. Enfin, elle a soutenu la politique d'ouverture vis-à-vis de la Turquie, dont le gouvernement rouge-vert fut un fervent défenseur.

La volonté de Gerhard Schröder *et* de Joschka Fischer d'achever le processus de normalisation de la politique étrangère de l'Allemagne s'est notamment traduite au plan militaire (Schöllgen, 2004). Non seulement c'est la coalition SPD-Verts, issue du mouvement pacifiste, qui a décidé l'envoi de la Bundeswehr pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, dans une opération de rétablissement de la paix (en Serbie en 1999), mais ce gouvernement a décidé une profonde transformation de l'armée allemande. Sous le SPD et les Verts, la Bundeswehr n'était plus censée défendre l'Allemagne contre une hypothétique menace venant de l'Est, mais sur le bord de l'Hindoukouch, comme l'a souligné le ministre allemand de la Défense, Peter Struck. Ce n'était plus le concept de la défense territoriale qui déterminait la politique de défense de l'Allemagne, mais les nouveaux enjeux de l'après-11-Septembre, le terrorisme international et la menace de la prolifération d'armes de destruction massive.

Si la Bundeswehr n'avait pas encore été transformée en une armée de métier (mesure qui aurait sonné le glas du service très bon marché et très apprécié des « objecteurs de conscience » dans les hôpitaux et maisons de retraite allemands), elle est constituée pour l'essentiel de soldats de métier formés pour des interventions à l'extérieur des frontières de l'Union européenne. Parallèlement, le nombre d'Allemands sous les armes a été fortement réduit, passant de 340 000 soldats en 1998 à 250 000 soldats. Et ce ne fut pas la fin du processus de transformation de la Bundeswehr, compte tenu de la volonté des Verts, des libéraux et même d'une partie des sociaux-démocrates de suivre l'exemple français et de créer une armée de métier qui ne dépasserait pas le nombre de 200 000 soldats.

Sous Schröder, des contingents de la Bundeswehr ont été présents dans de nombreux foyers de crise, sous les auspices de l'ONU, de l'UE ou de l'OTAN – une réalité inconcevable sous le gouvernement Kohl – qu'il s'agisse du Kosovo, de la Bosnie, de la Macédoine ou de l'Afghanistan. Mais ils étaient également présents au Koweït, au Soudan, au Mozambique, en Indonésie, au Timor oriental, dans la Corne de l'Afrique, en Ethiopie et en Ouzbékistan.

En revanche, il est vrai, compte tenu du fait qu'outre-Rhin les dépenses militaires avaient diminué de près de 30 % entre 1990 et 2002 et que l'Allemagne ne consacrait plus que 1,4 % de son PIB au budget de la défense, la Bundeswehr devait faire face à un sous-financement chronique. De fait, l'armée allemande était dépourvue de capacités militaires élémentaires dans des secteurs clés, tels que le commandement, la reconnaissance, la mobilité et l'aptitude au déploiement autonome de matériel et de troupes sur de grandes distances – des domaines essentiels sur le plan des interventions « hors zone ».

Le tournant 2005 : la politique étrangère de la chancelière Merkel

Si le bilan de la politique étrangère du 'tandem' Schröder/Fischer a été jugé globalement satisfaisant par les Allemands, il a néanmoins prêté le flanc à des critiques qui étaient loin d'être infondées (Stark, 2005). La CDU a fortement stigmatisé la « détérioration des relations germano-américaines » causée par la politique de Schröder dans la crise irakienne. De même, la CDU a rejeté la politique de Gerhard Schröder (et de Jacques Chirac) qui visait à faire de l'UE une « puissance » capable de faire contrepoids à Washington. Au-delà de la dégradation des rapports entre Berlin et Washington, le gouvernement rouge-vert aurait heurté de front les sensibilités des Européens de l'Est et des Britanniques en particulier, très attachés au maintien du lien transatlantique.

Toutefois, arrivée au pouvoir en automne 2005, la nouvelle chancelière ne pouvait pas réellement 'mettre en musique' sa politique étrangère telle qu'elle la concevait, car en raison de la formation d'une « grande coalition » entre la CDU et le SPD, la politique étrangère allemande a dû faire l'objet d'un partage entre la chan-

celière Merkel et 'son' ministre des Affaires étrangères de l'époque, Frank-Walter Steinmeier.

Rupture dans la continuité

Cela n'empêchera nullement Angela Merkel de s'assurer plus vite que ses prédécesseurs du pilotage de la diplomatie allemande qui, dans le système politique allemand, revient de toute façon à la chancellerie, et de réaliser ainsi une « rupture dans la continuité ». Par conséquent, dès 2005, Angela Merkel avait annoncé son intention de développer une politique étrangère pragmatique, en phase avec les intérêts de *tous* les partenaires de l'Allemagne, la priorité devant être donnée au renouveau des relations transatlantiques.

Néanmoins, Angela Merkel ne pouvait pas ne pas tenir compte de certains facteurs permanents, tels que l'impopularité du président Bush en Allemagne, l'enlèvement américain en Irak, la dépendance énergétique croissante de l'Allemagne à l'égard de la Russie, l'importance du marché chinois pour l'industrie allemande ou les responsabilités qui découlent de l'engagement en Afghanistan et dans les Balkans et qui s'inscrivent de surcroît dans une perspective de longue durée. Si rupture il pouvait y avoir, elle ne pouvait être que modérée.

Il n'en demeure pas moins que la politique étrangère allemande a connu des succès non négligeables durant les quatre années de la Grande coalition et tout particulièrement durant la double présidence de l'UE et du G8 en 2007. La relance du processus institutionnel européen, paralysé par le double « non » franco-néerlandais à la Constitution en 2005, a été le point le plus important du programme de la présidence européenne de la République fédérale. Grâce à la médiation allemande, le Conseil européen s'est en effet mis d'accord, dans la nuit du 22 au 23 juin, sur le mandat d'une conférence intergouvernementale chargée de finaliser et d'adopter avant la fin de l'année 2007 un « traité de réforme ». Signé le 13 décembre 2007, celui-ci a été ratifié par l'ensemble des 27 et est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

La critique des juges de Karlsruhe

En revanche, l'Allemagne a achevé tardivement sa procédure de ratification, étant obligée d'attendre le jugement de la Cour de Karlsruhe concernant la « constitutionnalité » du traité de Lisbonne. Or, dans son verdict du 30 juin 2009, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a estimé que ce traité, s'il était compatible avec les principes directeurs de la Loi fondamentale allemande, nécessitait au préalable la modification de la « loi d'accompagnement » du Parlement allemand, afin de renforcer les droits du Bundestag et du Bundesrat en matière européenne.

Le jugement de la Cour constitutionnelle a suscité des critiques de la part de plusieurs responsables politiques. Car sous couvert d'évaluation de la constitutionnalité d'un traité et d'une loi d'accompagnement, la Cour tentait selon eux de dicter des

limites à l'intégration européenne. Que penser de cet arrêt et de ses conséquences sur l'avenir de l'intégration européenne d'une part, mais aussi sur la place et le rôle de leader de l'Allemagne à Bruxelles ? La tentative du tribunal constitutionnel visant à limiter la participation de l'Allemagne à la future intégration européenne risque d'avoir des conséquences négatives sur la politique européenne de l'Allemagne, thèse que défendent beaucoup d'auteurs qui estiment que, sous couvert d'une rhétorique pro-européenne, l'Allemagne se détourne *de facto* de l'intégration (voir par exemple Guérot/Hénard, 2011).

Une Allemagne de moins en moins européenne ?

Cette critique, formulée avec de plus en plus d'insistance, et tout particulièrement après la fin de la Grande coalition et la formation du gouvernement « noir-jaune » (Union-FDP) en octobre 2009, épingle trois domaines notamment, dans lesquels l'Allemagne n'aurait pas agi en fonction des intérêts européens, mais seulement pour défendre ses intérêts nationaux : la crise financière de 2009, la crise de la dette souveraine de 2010 et la crise libyenne de 2011.

Crise de la finance mondiale. L'Europe en ordre dispersé

Premier pays exportateur mondial en 2008, l'Allemagne a été touchée de plein fouet par le ralentissement brutal de l'activité économique en 2009. Pour autant, Berlin la première n'aurait pas joué la carte européenne, privilégiant une démarche centrée sur ses intérêts nationaux. Ce positionnement s'inscrirait dans un climat plus général accordant une primauté aux intérêts économiques allemands, que ce soit dans la gestion de la crise financière, dans une politique de soutien aux entreprises nationales allemandes dans des secteurs jugés stratégiques, et dans la défense des intérêts économiques allemands sur les marchés internationaux.

Il est vrai qu'à la fin de l'année 2008, le gouvernement allemand de Grande coalition a tardé à réagir à la crise financière, estimant que les banques allemandes étaient relativement protégées de l'effet domino de la crise des *subprimes*. La nécessité d'un consensus entre les partenaires de la Grande coalition et l'équilibre budgétaire recherché par les dirigeants allemands n'incitait pas les responsables politiques à décider rapidement des mesures de soutien aux banques, puis des plans de relance de l'économie.

Berlin a pourtant dû s'y résoudre, avec deux plans conjoncturels lancés par la Grande coalition en décembre 2008 et janvier 2009. Face à la crise économique et financière, force est de constater que *tous* les Etats européens, dont l'Allemagne, ont réagi en ordre dispersé, au risque de laisser une fois de plus le champ libre aux autres pays du fait de leur manque d'unité. Ces réponses nationales et non coordonnées à la crise risquent à terme d'enrayer le processus d'intégration européenne pour plusieurs années et on le verra notamment dans le contexte de la crise de l'euro de 2010.

**Crise de l'euro.
Politique non coopérative ?**

Cette dernière, qui éclate au grand jour au printemps 2010 lorsque la Grèce se trouve au bord de la ruine, a vu beaucoup d'économistes français (et européens) critiquer la dite « politique non coopérative » de l'Allemagne. Loin de suivre les choix et stratégies de ses partenaires alors qu'elle est partie intégrante de l'Union économique et monétaire (UEM), la République fédérale aurait procédé à une déréglementation de son marché du travail, à une compression de ses coûts salariaux (les syndicats ont accepté de modérer leurs revendications salariales, moyennant un engagement du patronat à freiner les délocalisations) et à un assainissement budgétaire assez considérable sous la Grande coalition.

Il est vrai que l'adoption des lois *Hartz* (voir dans cet ouvrage les contributions de R. Lasserre et E. Spitznagel) a contribué à la diminution des coûts du travail, qui ont *de facto* stagné entre 2000 et 2010 (+ 10 %), alors qu'en parallèle l'Allemagne a investi massivement dans la recherche-développement. En dix ans, l'ensemble de ces mesures a permis à Berlin d'accroître de 25 % la compétitivité de ses prix industriels par rapport à ceux de ses voisins (Chatignoux, 2010), de bénéficier pleinement de la croissance mondiale entraînée par les pays émergents, enfin de faire face à la crise bancaire de 2008 tout en enrayant la récession de 2009 (Lasserre, 2010).

Dans ces conditions, il n'est guère surprenant que l'Allemagne se soit vue accuser d'avoir adopté une politique de désinflation compétitive, comme le soulignait Christine Lagarde dans le *Financial Times* en mars 2010. Selon cette dernière, la forte pression allemande sur les coûts de main-d'œuvre ne serait pas viable à long terme pour l'UE, et en particulier pour l'Eurogroupe (ensemble des ministres des Finances des Etats membres de la zone euro, qui se réunissent mensuellement en vue de coordonner leurs politiques économiques), dans la mesure où la priorité donnée aux exportations, et la faiblesse de la demande interne, empêcheraient certains pays, notamment la France et l'Italie, de rééquilibrer leurs échanges avec la République fédérale.

Bref, taxée de « petite Chine » par ses partenaires, l'Allemagne a été plus ou moins indirectement accusée d'être responsable du désastre grec et des difficultés portugaises et irlandaises... Pour tel commentaire du *Monde*, l'Allemagne, en menant une politique économique non coopérative, chercherait à renforcer sa compétitivité au détriment des autres pays membres de la zone, l'objectif étant d'accroître la polarisation de l'activité sur son territoire au détriment des autres membres de la zone euro.

Ces critiques se sont un peu apaisées après la mise sur pied d'un paquet de sauvetage pour la Grèce, en 2010 et 2011, assuré à hauteur de 20 % par l'Allemagne (et notamment ses contribuables). Enfin, et peut-être surtout, la chancelière Merkel a renoncé à l'opposition traditionnelle de l'Allemagne à l'égard d'un co-pilotage politique de la zone euro et a donné son accord à l'émergence d'une « gouvernance de l'euro » qui a progressivement commencé à voir le jour en 2010 et 2011. Reste

que cette « concession » est intervenue tardivement. Berlin n'a donc pas totalement réussi à faire taire ceux qui lui reprochent de faire de plus en plus cavalier seul.

**Lybie :
abstention de l'Allemagne**

Dernière preuve, s'il en faut, de cette tendance, l'abstention de l'Allemagne au Conseil de sécurité des Nations-Unies, le 17 mars 2011. Pour la première fois depuis sa création en 1949, la République fédérale a pris une décision contraire à la politique de ses trois alliés les plus importants qui ont donné naissance à la République fédérale et qui ont permis aux Allemands de se réintégrer dans le monde des nations civilisées – Etats-Unis, France et Grande-Bretagne –, une décision lourde de conséquences pour l'Allemagne et qualifiée par le *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, journal pourtant loin d'être défavorable à l'actuel gouvernement allemand, de « *retour du Sonderweg* » (Kohler, 2011).

Ce même journal n'a pas été convaincu par l'argument du ministre allemand des Affaires étrangères, Guido Westerwelle, selon lequel la position allemande aurait été largement soutenue dans le monde, en particulier par la Chine, la Russie, l'Inde et le Brésil, quatre pays avec lesquels l'Allemagne a certes des relations commerciales, mais que l'on ne peut classer parmi les pays qui font partie de ce que l'on a pu nommer « la communauté de valeurs ».

La décision du gouvernement fédéral a donc suscité un très vif débat outre-Rhin. L'hebdomadaire *Der Spiegel* estime que l'abstention a donné naissance à « une nouvelle doctrine » en matière de politique étrangère, une doctrine qui voit l'Allemagne choisir ses partenaires « à la carte » et selon les circonstances. Or, en agissant ainsi, Merkel et Westerwelle auraient remis en question les principes fondamentaux de la politique étrangère allemande, oubliant que seul l'ancrage à l'Ouest, après les errements de la politique de bascule de Bismarck et la politique d'agression de Hitler, aurait permis à l'Allemagne de trouver sa place en Europe et dans le monde. L'Allemagne se serait donc comportée comme une « Grande Suisse », devenant ainsi un pays imprévisible pour ses partenaires (Münchau, 2011). Ce que l'on critique ainsi, ce n'est pas tant la décision allemande de ne pas participer à l'intervention militaire en Libye – qui n'est pas sans risques – mais de ne pas l'avoir cautionnée d'un commun accord avec ses alliés, et donc d'avoir agi seule.

PAR CONSÉQUENT, SOIXANTE-DEUX ANS APRÈS SA NAISSANCE, la République fédérale d'Allemagne doit une nouvelle fois repenser sa politique étrangère. Elle est trop petite pour se passer de l'Union européenne, mais trop grande pour ne pas assumer des responsabilités politiques et militaires qui sont à la hauteur de sa puissance économique et industrielle. Or ce pas, beaucoup d'Allemands peinent à le franchir. Exténuée après 20 ans d'effort continu pour remettre à niveau l'ancienne RDA, après des années de réforme économique, mais aussi vieillissante du point de vue démographique, l'Allemagne souhaiterait peut-être profiter des résultats de ses

efforts et se concentrer sur la « partie heureuse » de la globalisation, le commerce. Mais cela ne s'avère guère suffisant dans un monde complexe et dangereux qui nécessite de la part de l'Allemagne une politique étrangère et de sécurité « normale » et « mature ».

Indications bibliographiques

- BAHR E.**, *Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik*, Munich, 1998
- BÉHAR P.**, *Du 1^{er} au 4^e Reich*, Paris, 1991
- BESSON W.**, « Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Erfahrungen und Maßstäbe », Munich, 1970
- BRACHER K. D., JÄGER W., LINK W. (eds)**, *Republik im Wandel. 1969-1974, Die Ära Brandt. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, vol. 5/I, Stuttgart, 1986
- CHATIGNOUX C.**, « Une politique de cavalier seul qui pénalise ses voisins », *Les Échos*, 16 mars 2010
- ENDERS U.**, « Integration oder Kooperation ? Ludwig Erhard und Franz Etzel im Streit über die Politik der europäischen Zusammenarbeit 1954-1956 », *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, n° 1/97
- FRITSCH-BOURNAZEL R.**, *L'Allemagne depuis 1945*, Paris, 1997
- FRITSCH-BOURNAZEL R.**, *L'Allemagne unie dans la nouvelle Europe*, Bruxelles, 1991
- GROSSER A.**, *L'Allemagne en Occident*, Paris, 1985
- GUÉROT U., HÉNARD J.**, *What does Germany think about Europe ?*, European Council on Foreign Relations, Londres, juin 2011
- HANRIEDER W., RÜHLE H.**, *Im Spannungsfeld der Weltpolitik. 30 Jahre deutsche Außenpolitik (1949-1979)*, Stuttgart, 1981
- JANSEN T.**, « Einigung Westeuropas », in **SCHEUNER U. (ed.)**, *Außenpolitische Perspektiven des westdeutschen Staates. Band 1 : Das Ende des Provisoriums*, Schriften des Forschungsinstituts der deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn, 1971
- KOHLER B.**, « Gebrannte Kinder », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19-03-2011
- LASSERRE R.**, « France-Allemagne : les voies encore incertaines de la convergence », *Regards sur l'économie allemande*, n° 97, juillet 2010
- MARTENS S.**, *La politique à l'Est de la République fédérale d'Allemagne depuis 1949*, Paris, 1998.
- MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET G. (ed)**, *Deutsche Europapolitik von Adenauer bis Merkel*, Wiesbaden, 2010
- MÜLLER-ROSCHACH H.**, « Die deutsche Europapolitik 1949-1977. Eine politische Chronik », *Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik*, Vol. 55, 1980
- MÜNCHAU W.**, « Möchtegerngroßmacht ganz klein », *Financial Times Deutschlands*, 24-03-2011
- NIEDHART G.**, « Konrad Adenauer und die außenpolitischen Anfänge der Bundesrepublik im Licht neuer Quellen », in **MICHALKA W. (ed.)**, *Die deutsche Frage in der Weltpolitik*, Stuttgart, 1986
- PERTHES V.**, *Germany and the Middle East*, Berlin, 2002
- POPPINGA A.**, *Konrad Adenauer. Geschichtsverständnis, Weltanschauung und politische Praxis*, Stuttgart, 1975

RITTER G. A., *Über Deutschland. Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte*, Munich, 1998

SCHMIDT S., HELLMANN G., WOLF R. (eds), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden, 2007

SCHÖLLGEN G., *Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin, 2004

STARK H., « Quel bilan pour la politique étrangère et de sécurité de Schröder ? », *Géopolitique*, n° 91, 2005

STARK H., *Kohl, l'Allemagne et l'Europe. La politique d'intégration européenne de la République fédérale, 1982-1998*, Paris, 2004

WEIDENFELD W., *Konrad Adenauer und Europa. Die geistigen Grundlagen der westeuropäischen Integrationspolitik des ersten Bonner Bundeskanzlers*, Bonn, 1976.

Une nouvelle identité allemande ?

Thomas Petersen

Ceux qui vivaient en France ou ailleurs en Europe durant la première moitié du XX^e siècle auraient-ils pu imaginer seulement que c'est justement l'Allemagne qu'on désignerait en 2011 comme 'l'ancre' de la stabilité économique et politique en Europe ? Une telle vision leur aurait probablement semblé utopique... Mais à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, au fil des décennies, l'Allemagne a subi un changement étonnant, d'une ampleur et profondeur que les seules données sur la puissance de son économie ou la stabilité de son modèle politique ne permettent ni de mesurer ni encore moins d'entrevoir * ...

Deux événements d'importance marquent l'histoire récente de l'Allemagne : il y a un peu plus de soixante ans, en 1949, la deuxième démocratie allemande était portée sur les fonds baptismaux ; quarante ans plus tard, en 1989, le Mur de Berlin tombait, et la révolution pacifique qui progressait en RDA mena peu après à la réunification des deux Allemagne, deux Etats à la souveraineté jusque là divisée.

Comment ces deux chapitres de leur histoire ont-ils laissé leur empreinte sur les Allemands, et comment ont-ils forgé la vision qu'ils ont de leur propre pays ? Les sondages représentatifs menés par l'Institut für Demoskopie d'Allensbach (fondé en 1947, bien avant la naissance de la République fédérale, le 23 mai 1949), révèlent que les Allemands de l'ouest n'entretenaient à l'origine que peu d'espérances envers leur nouvel Etat. L'Institut leur avait posé en février 1949, soit plusieurs mois avant la constitution de la RFA, la question suivante : « *Etes-vous pour ou contre la création d'un Etat fédéral ouest-allemand ?* ». Une faible majorité de 51 % des personnes interrogées se déclara pour, 23 % d'entre elles contre, et 26 % indifférentes ou sans opinion.

Plus révélatrices encore sont les réponses à cette autre question dont, à elle seule, la formulation qu'on considérerait aujourd'hui comme inusuelle reflète le climat de l'opinion d'alors : « *Est-ce que la future Constitution ouest-allemande vous laisse indifférent ou est-ce que vous vous intéressez à la question ?* ». 40 % répondirent que la future Constitution les laissait indifférents, 33 % s'efforcèrent d'affirmer qu'ils s'y intéressaient « modérément ». Seulement 21 % des Allemands se montrèrent « *très intéressés* ». Le chaos politique de la République de Weimar et la catastrophe du III^e

* Version revue et actualisée d'un article paru dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 91, mai 2009.

Reich, après leur avoir fait perdre toute illusion, avaient laissé un profond dégoût. La majorité des Allemands s'était alors détournée de la politique. Et elle ne fondait guère d'espoir dans la nouvelle RFA.

Depuis, après 60 années de paix et de prospérité croissante, l'attitude des Allemands envers leur Etat a profondément changé. Et la République fédérale d'Allemagne est la première démocratie allemande qui ait su s'inscrire dans la durée avec succès.

Face à cette évolution, un observateur étranger ne peut manquer de se demander si les Allemands n'auraient pas foncièrement changé de caractère après la chute du III^e Reich. Or c'est faire fausse route que de poser la question en ces termes. Car cela renvoie implicitement à l'hypothèse que le III^e Reich constituerait en quelque sorte la normalité, qu'il serait la concrétisation logique et manifeste de spécificités typiquement allemandes. Mais rien, dans l'histoire quasi millénaire de l'Allemagne avant la prise de pouvoir par Hitler, ne corrobore cette hypothèse.

Quand on cherche donc à savoir pourquoi se diffuse aujourd'hui hors d'Allemagne l'impression que les Allemands auraient changé de caractère, il faut considérer le fond des choses et remonter plus loin dans l'Histoire. Il faut tenir compte dans ses réflexions du profond déchirement que connut ce pays durant des siècles et se préoccuper de savoir de quoi pourrait réellement être fait ce caractère allemand.

Et quand on veut bien se livrer à cet effort, on comprend vite que ce qui a changé, ce sont moins les caractéristiques foncières des Allemands que le contexte géopolitique de ces dernières décennies. Car pour la première fois depuis des siècles, celui-ci a offert aux Allemands une nouvelle stabilité, leur permettant de trouver le répit nécessaire pour se mettre en accord avec eux-mêmes.

« Incertitudes allemandes »

A l'étranger, les Allemands ont la réputation d'être instables – non sans raison. Bien avant que les deux guerres mondiales du XX^e siècle et les crimes de l'ère national-socialiste eurent ébranlé pour des décennies la conscience de soi d'un peuple entier, des observateurs aussi variés que Madame de Staël, Heinrich Heine ou Friedrich Nietzsche décrivaient déjà une étonnante versatilité et une permanente propension au doute comme la caractéristique foncière des Allemands. Et c'est sans doute Nietzsche qui, avec son sens certain de la formule, sut le mieux résumer ces impressions : ce qui définit les Allemands, disait-il, c'est justement qu'ils ne cessent de s'interroger sur « *ce qui est allemand* ».

La marque de la Guerre de Trente ans

A en croire la thèse émise par le politiste écossais Richard Rose, le fait qu'une nation perde une grande guerre la marque pour des siècles. Si cela est vrai, alors le rapport douloureux qu'entretiennent les Allemands avec leur nation ne peut trouver

ses racines que dans l'expérience des dévastations et des humiliations de la guerre de Trente ans (1618-1648). Le morcellement comme l'impuissance du Premier Empire allemand qui s'en sont suivis et qui n'ont pris fin qu'un siècle et demi plus tard, avec les conquêtes napoléoniennes, ont laissé durablement leur empreinte.

Depuis deux siècles, ce voisin aux émotions imprévisibles déconcerte tout particulièrement les intellectuels français. En 1813 déjà, dans « *De L'Allemagne* » (chap. II), Madame de Staël écrivait : « *Il n'y a point un grand amour pour la patrie dans un empire divisé depuis des siècles, où les Allemands combattaient contre les Allemands, presque toujours excités par une impulsion étrangère ; l'amour de la gloire n'a pas beaucoup de vivacité là où il n'y a point de centre, point de capitale, point de société* ». Et il semblerait que cette impression non seulement se soit maintenue par-delà les bouleversements politiques comme les mutations de la société, mais qu'elle décontenance toujours les Français. En 1931 par exemple, le diplomate Pierre Viénot, qui fera plus tard partie des proches de de Gaulle à Londres, publiait un essai portant ce titre évocateur : « *Incertitudes allemandes* ».

Les Allemands se sont approprié leurs symboles nationaux

Sachant cela, si on considère la République fédérale et la manière dont a évolué ce que les Allemands pensent de leur pays, on constate un surprenant changement. Tout porte à croire que les Allemands commencent aujourd'hui à se sentir fiers d'être Allemands. Pour un observateur étranger, ce renouveau identitaire a été particulièrement frappant lors du Mondial de football de 2006. Or les Allemands ont été eux-mêmes les premiers surpris de voir la gaieté avec laquelle leurs compatriotes agitaient le drapeau noir-rouge-or, et avec quelle festive évidence, dans les stades, ils chantaient l'hymne national – à pleine voix et si distinctement que les millions de téléspectateurs du monde entier auraient pu l'entonner avec eux, mais sans que jamais ne se mêle le moindre soupçon d'agressivité ou d'arrogance à leur joyeuse exubérance.

Le contraste avec le passé ne peut être plus saisissant : seulement trois décennies plus tôt, lors du Mondial de football de 1974 qui se tenait dans la RFA d'avant l'Unité, quand la *Mannschaft* entonnait l'hymne national, elle réduisait à un silence gêné le public dans les stades. En août 2006, l'Institut für Demoskopie d'Allensbach (IfD) avait mené un sondage représentatif, dont l'une des questions était ainsi formulée : « *Lors du Mondial de football, on pouvait voir partout des drapeaux allemands et les accessoires des supporters allemands aux couleurs nationales. Est-ce que cela vous a étonné ou est-ce que, à votre avis, c'était normal pour un Mondial se déroulant dans votre propre pays ?* ». 58 % des Allemands interrogés ont répondu qu'ils étaient surpris de constater cette joyeuse exubérance nationale. Un peu plus d'un tiers seulement (37 %) l'estimait normale pour un Mondial se déroulant chez eux ; mais, fait révélateur, le taux de réponses atteignait 51 % chez les moins de 30 ans.

« Lors du Mondial de football, on pouvait voir partout des drapeaux allemands et les accessoires des supporters allemands aux couleurs nationales. Est-ce que cela vous a étonné ou est-ce que, à votre avis, c'était normal pour un Mondial se déroulant dans votre propre pays ? »		
Réponses :	« c'était normal »	« cela m'a étonné »
Ensemble de la population	37 %	58 %
14-29 ans	51 %	45 %
30-44 ans	41 %	56 %
45-59 ans	32 %	63 %
60 ans et plus	28 %	63 %

Source : Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage n° 7092, août 2006. NB. Différence avec 100 % : « ne sait pas » ou n.s.p.

Est-ce à dire que les jeunes générations d'Allemands ont développé une relation plus simple et naturelle avec leurs symboles nationaux que leurs parents et grands-parents, marqués par la profanation que le régime nazi avait fait subir à ces symboles ? Et se pourrait-il que leur approche ait une influence sur les tendances du *Zeitgeist* ?

Les réponses au sondage mené par l'IfD en août 2006 semblent aller dans ce sens. « Imaginez que quelqu'un dise : 'Du fait de notre passé sous le III^e Reich, nous autres Allemands devrions montrer de la retenue en ce qui concerne les symboles nationaux et l'expression du patriotisme'. Etes-vous d'accord avec cet avis ou pas ? ». A cette question, une nette majorité de sondés (58 %) a répondu « pas d'accord ». 22 % d'entre eux seulement étaient d'accord ; douze ans plus tôt, en 1994, ceux-ci étaient encore deux fois plus nombreux. Et comme pour la question précédente, ceux qui se sont le plus clairement prononcés contre la retenue en la matière sont les plus jeunes.

S'identifier avec un nouveau modèle de société prend du temps

Nombreux sont les exemples attestant que, chez les Allemands, l'image et la conscience de l'identité nationale ne sont que faiblement développées en comparaison internationale. Cette fierté nationale que cultivent comme allant de soi tant de peuples – à commencer par les Français – est un sentiment que les Allemands ne connaissent guère, même aujourd'hui. Toutefois, le récent changement qui s'observe dans leur attitude face aux symboles nationaux est un signe révélateur d'un changement d'attitude aussi à l'égard de leur propre nation. Or ces tendances révèlent dans le même temps qu'il faut beaucoup de temps à un peuple pour surmonter les traumatismes nationaux et assumer pleinement un nouveau système politique et un nouveau modèle de société.

C'est ce qu'il ressort de manière très nette de l'évolution des réponses à une question sur les tendances lourdes de la société que l'Institut d'Allensbach pose régulièrement depuis 1951, la dernière vague remontant à 2007. La question posée est la suivante : « Cela vous réjouit-il de voir de temps en temps les couleurs du drapeau de la République fédérale ? ».

En 1951, seulement 23 % des personnes interrogées disaient s'en réjouir, et bien plus (33 %) affirmaient ne pas s'en réjouir. Deux ans plus tard, cette relation s'était inversée, les attitudes positives (31 %) l'emportant sur le rejet (26 %) ; mais la moitié de la population était toujours sans opinion ou disait ne pas s'intéresser à la question.

Au cours des décennies suivantes, et surtout à partir des années 1980, la part des Allemands disant trouver plaisir à voir le drapeau noir-rouge-or n'a cessé d'augmenter lentement, mais continûment, si on fait abstraction de quelques variations liées à l'actualité, mais toujours fugitives. D'une manière tout aussi significative, la part des Allemands affirmant ne pas se réjouir à la vue de leur drapeau augmentait parallèlement jusqu'à la fin des années 1980. Car cette dernière tendance peut être considérée elle aussi comme la traduction du fait que les couleurs de la République

fédérale se sont progressivement imposées en tant que symbole national. En effet, si la majorité des Allemands se reconnaît alors dans le drapeau et si une importante minorité exprime son rejet, ce symbole ne laisse plus indifférent que très peu d'entre eux.

Depuis le début des années 1990, la part des sondés disant ne pas se réjouir à la vue du drapeau allemand a progressivement baissé. Selon toute vraisemblance, c'est l'expérience de l'Unité allemande qui déclenché ce revirement. Aujourd'hui, les deux tiers des Allemands, à l'est comme à l'ouest, disent se réjouir à la vue du drapeau national ; ils ne sont plus qu'un quart à ne pas se réjouir. Bien qu'il n'existe pas de données fiables pour la période d'avant 1947, on peut néanmoins raisonnablement supposer qu'il faut remonter loin dans l'Histoire, un siècle environ, pour rencontrer une pareille sympathie portée par les Allemands à leurs couleurs nationales, avec cette même joie bon enfant et sans la moindre équivoque.

Un « patriotisme constitutionnel » ? Pas vraiment

On observe une évolution tout aussi lente et, dans la mesure où il est possible de le constater *a posteriori*, tout aussi progressive, en ce qui concerne l'acceptation de la Constitution de la République fédérale, en l'occurrence la Loi fondamentale adoptée en mai 1949. Dans les débats intellectuels allemands circule depuis les années 1980 le concept de « patriotisme constitutionnel » (*Verfassungspatriotismus*). Lancé à l'origine par le politiste Dolf Sternberger, puis reprise par d'autres scientifiques dont le philosophe Jürgen Habermas, il définit un attachement raisonné à l'Etat de droit qu'est la République fédérale d'Allemagne et à son ordre libéral et démocratique (*freiheitlich-demokratische Grundordnung*) par opposition à un amour de la patrie non raisonné, mû par l'émotion et sans lien avec un type particulier de système politique.

Or ce concept fondé sur une approche intellectuelle et le système de valeurs du rationalisme n'est peut-être pas le plus congruent. Car les sondages de l'Institut d'Allensbach montrent, quant à eux, que l'identification avec la Constitution suit un cheminement similaire à celui de l'appropriation plus émotionnelle des symboles nationaux. Cela n'infirme certes en rien la thèse du « patriotisme constitutionnel », mais l'évolution de l'opinion n'en amène pas moins à se demander si ces deux approches ne sont pas intimement liées.

**Loi fondamentale et
système démocratique
forment un tout**

« *Quel est votre avis sur notre Constitution, je veux dire : sur notre Loi fondamentale ? Dans l'ensemble, la trouvez-vous bien ou pas ?* ». A cette question, 82 % des Allemands de l'ouest répondent aujourd'hui qu'ils la trouvent bien. En 1955, ils n'étaient encore que 30 %. En 1972, c'est-à-dire plus de vingt ans après la constitu-

tion de la République fédérale, ce taux était monté à 52 %. Et ce n'est certainement pas un hasard si les réponses des Allemands de l'est ressemblent aujourd'hui à celles que faisaient les Allemands de l'ouest il y a 40 ans. Actuellement, dans les nouveaux Länder, 58 % des personnes interrogées ont une opinion positive de la Loi fondamentale.

La structure de ces réponses rejoint largement celle qu'on obtient quand on demande s'il convient ou non de remplacer, après 60 ans, la Loi fondamentale par une autre loi « *correspondant mieux à nos besoins et à nos intérêts* » de maintenant. Logiquement, on s'attendrait à ce qu'une telle revendication gagne en importance au fur et à mesure que s'éloigne la date à laquelle la Constitution fut adoptée. Or il n'en est rien. En 1968 par exemple, 26 % des Allemands (alors de l'ouest seulement) plaidaient, en réponse à une question similaire, pour une nouvelle Loi fondamentale, plus moderne. Ils ne sont aujourd'hui, dans l'Allemagne réunifiée, plus que 22 %. La part de ceux qui estiment que cela n'est pas nécessaire est passée dans le même temps de 43 % à 63 %. Dans les nouveaux Länder, 41 % des personnes interrogées plaident aujourd'hui pour une nouvelle Constitution, et 38 % contre. En 1991, un an après l'Unité, cette relation était encore respectivement de 58 % et 18 %.

Autrement dit, la Loi fondamentale et le système démocratique qu'elle fonde sont perçus comme indissociables d'un tout : la République fédérale d'Allemagne. L'approbation de la Constitution et l'identification avec la République fédérale sont indissolublement liées comme les deux faces d'une même médaille.

L'ancrage de la démocratie est déficitaire à l'est

Cela ne signifie pas pour autant que, globalement, les convictions démocratiques se soient ancrées plus profondément dans la société allemande au cours des dernières années. Car, au moins depuis l'Unité allemande (1990), on observe une sorte de stagnation, comme le révèle l'évolution des réponses à une question que l'IfD pose depuis une quarantaine d'années. Elle est : « *Pensez-vous que la démocratie que nous connaissons en Allemagne est le meilleur régime qui soit ou pensez-vous qu'il y en a un autre, meilleur encore ?* ». Depuis 40 ans, avec une grande régularité, les trois quarts des Allemands (d'abord ceux de l'ouest seulement, puis tous depuis l'Unité) répondent que la démocratie est le meilleur régime ; la part de ceux qui préféreraient un autre régime oscille entre 4 % et 14 %.

Dans les nouveaux Länder (l'ex-RDA), les opinions sont partagées : aujourd'hui, 36 % des sondés y pensent que la démocratie est le meilleur régime qui soit, et 24 % estiment qu'il y a mieux. Certes, les opinions favorables au système démocratique sont désormais plus répandues qu'à la fin des années 1990, mais rien ne permet d'en conclure qu'il s'agit là d'une tendance nette et établie dans la durée. On croirait volontiers que la démocratie libérale est particulièrement prisée dans cette partie de l'Allemagne où la marque des dictatures passées est encore palpable et où

le souvenir de ces décennies reste vivace dans les esprits. Or il n'en est rien, bien au contraire. Rien ou presque en effet ne laisse entrevoir que le scepticisme des Allemands de l'est pourrait perdre de sa vigueur dans un proche avenir.

Il en va de même des réponses à cette autre question : « *Quand vous pensez à la vie que nous menons en Allemagne, diriez-vous que l'organisation actuelle de notre société [Gesellschaftsordnung] mérite d'être défendue, ou en doutez-vous ?* ». En janvier 2009, 62 % des Allemands estiment que leur modèle de société mérite d'être défendu, et 25 % seulement en doutent. Avec des taux de respectivement 67 % et 22 %, les réponses recueillies en 1991 étaient quasi identiques. Dans ce cas aussi, les Allemands de l'est montrent une plus grande retenue dans leurs réponses que ceux de l'ouest. Alors que ces derniers sont 68 % à juger leur modèle de société digne d'être défendu, seule une minorité des Allemands de l'est (37 %) partage cette opinion, une proportion légèrement supérieure d'entre eux (39 %) exprimant son doute.

**A l'origine :
une erreur d'appréciation
des Allemands de l'ouest**

Ces réponses ne veulent nullement dire que la démocratie serait en danger en Allemagne. Mais elles révèlent bien plutôt combien la transmission et l'explicitation des principes au fondement de la démocratie ont été déficitaires depuis l'Unité allemande, surtout dans les nouveaux Länder.

A posteriori, force est de constater que, à l'ouest, les élites de la société, les responsables politiques, les acteurs économiques comme les médias partageaient tous inconsciemment le même présupposé. Ils pensaient en effet que les principes de l'ordre libéral et démocratique comme ceux de l'économie sociale de marché s'imposeraient d'eux-mêmes dans la société est-allemande après l'Unité, estimant que ceux-ci avaient suffisamment prouvé leur supériorité sur les régimes de dictature et d'économie planifiée qui avaient mené les Etats est-européens à la faillite. Ils croyaient donc inutile de mener un travail pédagogique particulier. Mais cette approche nourrie par l'*understatement* de l'expérience – celle du renouveau établi sur les valeurs démocratiques et les principes d'un libéralisme organisé – était d'une singulière naïveté.

Car elle sous-estimait la puissance de l'empreinte de plusieurs décennies de dictature sur la vision du monde des Allemands de l'est. Et elle négligeait un facteur déterminant : contrairement à ce qui fut le cas dans la jeune République fédérale au sortir de la guerre, l'instauration d'un régime démocratique et d'un modèle d'économie sociale de marché ne s'accompagne pas nécessairement d'une croissance économique automatique et constante, profitant rapidement à presque toutes les couches de la société. On n'avait alors pas pensé au fait que l'instauration de la démocratie et l'avènement de l'économie sociale de marché peuvent aussi coïncider avec des périodes où se cumulent les problèmes économiques, et que la transition n'en doit pas moins se faire avec succès.

L'injustice ressentie

C'est ainsi que les doutes exprimés par de larges pans de la société allemande envers le système politique de la République fédérale sont étroitement liés avec un scepticisme croissant à l'encontre du système de l'économie sociale de marché, celui-ci se nourrissant par ailleurs de l'impression que l'Allemagne serait un pays où se déploie l'injustice sociale.

C'est ce que révèlent les réactions à une question sur les tendances de la société, posée pour la première fois en 1964 à intervalles réguliers, la dernière fois remontant à janvier 2010. Elle est ainsi formulée : « *Comment voyez-vous les choses : est-ce que la situation économique – je veux dire par là ce que les gens possèdent et ce qu'ils gagnent – est dans l'ensemble juste et équitable, ou ne l'est-elle pas ?* » Jusque dans les années 1990, les réponses ne présentaient pas de changement notable : la part de ceux qui estimaient que la situation économique en Allemagne était juste et équitable et celle de ceux qui pensaient l'inverse étaient à peu près équivalentes. Mais depuis le début de la première décennie de ce millénaire, la part de ceux qui considèrent la situation comme injuste et inéquitable a augmenté et s'est établie désormais à 58 % (et elle a été plus élevée encore entre-temps). Seuls 21 % des sondés pensent encore que la situation est juste et équitable.

Cette évolution de l'opinion est d'autant plus parlante qu'elle ne se laisse corroborer par aucune tendance chiffrée au plan macro-économique. Selon les données publiées par l'Office fédéral des Statistiques, en effet, la structure des revenus n'a que faiblement évolué entre 1991 et 2005 (données les plus récentes disponibles). Ainsi, la part du total des revenus que perçoivent les 20 % des Allemands les plus pauvres a légèrement baissé, passant de 9,7 % à 9,4 % ; à l'opposé de l'échelle des revenus, la part des 20 % les plus riches a légèrement augmenté, passant de 35,2 % à 35,9 %. Autrement dit, l'écart entre riches et pauvres s'est creusé beaucoup moins vite qu'on ne le croit communément. Et même dans l'hypothèse où cette tendance se serait accélérée au cours des cinq dernières années, cela ne changerait rien au constat que la tendance à la hausse de la disparité des revenus est bien plus prononcée dans la perception des Allemands qu'elle ne l'est dans la réalité.

**Juste ou injuste :
une question de morale
plus qu'une opinion**

La comparaison avec les réponses à une autre question posée aux Allemands est à cet égard révélatrice. « *Si vous pensez à votre propre situation économique – je veux dire par là ce que vous gagnez et que vous possédez – et que vous la comparez avec celle des autres, la trouvez-vous dans l'ensemble juste et équitable ou non ?* ». Une majorité (53 %) des personnes interrogées a répondu en 2009 qu'elle considère comme juste et équitable sa propre situation ; 28 % d'entre elles seulement s'estiment traitées injustement.

Question A : « Comment voyez-vous les choses : est-ce que la situation économique – je veux dire par là ce que les gens possèdent et ce qu'ils gagnent – est dans l'ensemble juste et équitable, ou ne l'est-elle pas ? »		
Question B : « Si vous pensez à votre propre situation économique – je veux dire par là ce que vous gagnez et que vous possédez – et que vous la comparez avec celle des autres, la trouvez-vous dans l'ensemble juste et équitable ou non ? »		
Réponses *) :	« la situation économique dans l'ensemble »	« ma propre situation par rapport à celle des autres »
« juste et équitable »	21 %	53 %
« pas juste ni équitable »	58 %	28 %
Indécis / n.s.p.	21 %	19 %
Total	100 %	100 %

Source : Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage n° 10049 ; janvier 2010 ; 10046, octobre 2009. *) Ensemble de la population.

Contrairement aux apparences, les réponses à ces deux questions sur le sentiment d'injustice ne sont nullement contradictoires, car indépendamment de la problématique concrète abordée en l'occurrence, ce type de réactions à une même question, posée sous un angle général puis personnel, est courant et bien connu. Et il est significatif, car une telle divergence entre l'appréciation de la situation générale et celle de la situation individuelle apparaît généralement lorsque le climat de l'opinion est sou-

mis à de fortes pressions. Des divergences similaires dans la perception ont ainsi été enregistrées dans les années 1980 et 1990 dans des sondages sur la protection de l'environnement. Alors que les Allemands étaient convaincus en majorité que la Nature était largement détruite en Allemagne, ils percevaient au contraire comme amplement préservée la nature dans leur environnement immédiat. Tout porte à croire que penser que la situation économique en Allemagne est juste ou injuste est devenu aujourd'hui une question d'ordre moral.

**Les Allemands
supportent moins
les inégalités sociales**

Visiblement, les Allemands se montrent de moins en moins enclins à accepter les inégalités sociales, comme le montre l'évolution des réponses à la question ci-dessous.

Depuis près de 40 ans, une majorité de 50 % répond invariablement qu'elle aimerait vivre dans un tel pays. Mais sur la même période, la part des opinions contraires a considérablement reculé ; et aujourd'hui, moins d'un tiers seulement des Allemands affirment qu'ils préféreraient ne pas vivre dans un tel pays.

Et quand on leur demande s'il est justifié qu'un manager, une star du cinéma ou un grand sportif gagne 10 millions € par an, les réponses sont univoques : les sondés sont seulement 14 % à estimer un tel salaire légitime dans le cas d'une star, 9 % dans celui d'un dirigeant et 8 % dans celui d'un sportif de haut niveau. Et à une écrasante majorité de plus des trois quarts à chaque fois, ils disent que rien ne permet de justifier des salaires aussi élevés. Richesse et pauvreté ont ceci de commun que les Allemands les considèrent comme un mal qu'il s'agit de combattre.

Progression du scepticisme européen

Toutefois, le fait que les Allemands se mettent à douter de leur propre modèle de société ne doit pas masquer l'essentiel : aujourd'hui plus que voici quelques années encore, les Allemands, conscients de leur valeur, jettent un regard serein sur leur pays et une identité assumée. En comparaison avec le passé, cela en fait assurément un partenaire plus prévisible pour leurs voisins – mais pas forcément plus facile, comme le révèlent les sondages de l'Institut d'Allensbach sur l'évolution de l'opinion par rapport à l'Union européenne.

Les Allemands sont européens parce que c'est ce qu'on attend d'eux

Les réponses que font aujourd'hui les Allemands aux questions traitant de l'Europe n'ont plus rien de commun avec celles des années 1950, 1960 ou 1970. L'enthousiasme d'alors s'est dissipé, cédant le pas moins à un rejet qu'à un désintérêt largement partagé.

En mai 2008, à la question : « *Si demain vous lisiez dans le journal que la Commission européenne a été supprimée, est-ce que vous salueriez cette décision, la regretteriez, ou est-ce qu'elle vous laisserait indifférent ?* », 12 % ont répondu qu'ils la salueraient, 43 % qu'ils la regretteraient ; une majorité relative de 45 % disait que cela la laisserait indifférente ou ne se prononçait pas. Les réponses à une question similaire sur le Parlement européen étaient pratiquement équivalentes.

Peu importe au fond la formulation concrète de la question ou l'aspect qu'on retient en matière de politique européenne, les réactions sont toujours empreintes d'une tiède approbation proche de l'indifférence. Ainsi, par exemple, quand on demande aux Allemands : « *A quel point vous intéressez-vous à l'UE en général et à l'intégration européenne ?* », 16 % d'entre eux disent s'y intéresser « *beaucoup* », 61 % optent pour un « *je m'y intéresse un peu* » qui n'engage à rien, et 18 % avouent franchement que le sujet ne les intéresse « *pas du tout* ». A la question : « *A quel point êtes-vous pour ou contre l'unité européenne ?* », 13 % répondent qu'ils sont « *très pour* » et 59 % qu'ils sont « *pour dans l'ensemble* » ; 15 % affirment que cela leur est égal, et 10 % disent qu'ils sont contre.

Face à de telles réponses, on ne peut qu'en conclure que les professions de foi pro-européennes de l'opinion allemande ont aujourd'hui tout du discours convenu et que les Allemands ne se disent pas européens par conviction intime, mais parce qu'ils savent que c'est ce qu'on attend d'eux.

L'eupéanisme des jeunes est mû par la seule raison

Or contrairement à ce qu'on croit souvent, ce ne sont pas les plus âgés, mais les plus jeunes que l'Europe laisse indifférents. Les réponses à la question suivante sont typiques à cet égard. « *Vous intéressez-vous à la politique européenne – je veux dire : aux décisions qui se prennent à Bruxelles ou au Parlement européen de*

Strasbourg –, ou ne vous y intéressez-vous pas ? ». Les trois quarts des moins de 30 ans disaient en mai 2008 que ce qui se passe à Bruxelles ou à Strasbourg ne les intéresse « pas particulièrement » ou « pas du tout » ; chez les 60 ans et plus, le taux de réponses n'atteignait 'que' 59 %. Seuls 25 % des jeunes et 41 % des plus âgés affirmaient « je m'y intéresse ».

« Vous intéressez-vous à la politique européenne – je veux dire : aux décisions qui se prennent à Bruxelles ou au Parlement européen de Strasbourg –, ou ne vous y intéressez-vous pas ? »		
Réponses :	« je m'y intéresse »	« je ne m'y intéresse pas particulièrement / pas du tout »
16-29 ans	25 %	75 %
30-44 ans	35 %	65 %
45-59 ans	37 %	63 %
60 ans et plus	41 %	59 %

Source : Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage n° 10020, mai 2008.

Il faudra bien se faire à l'idée que les forces qui ont œuvré après la dernière guerre à la constitution de la Communauté du Charbon et de l'Acier, puis de la Communauté économique européenne vont bientôt disparaître. Par nature, la génération des petits-enfants ne partage pas l'expérience traumatisante qui poussait les survivants de la deuxième Guerre à tout mettre en œuvre pour rendre impossible une rechute du continent dans le nationalisme. Lorsque, dans les années 1990, le chancelier Kohl soulignait inlassablement que l'intégration européenne est une question de guerre et de paix, et que le président Mitterrand, dans son dernier grand discours tenu devant le Parlement européen, assénait cette sentence : « *le nationalisme, c'est la guerre !* », nombreux étaient alors ceux qui, déjà, ressentaient cette approche comme quelque peu anachronique. Aujourd'hui, ces messages laissent indifférente une grande partie de la jeune génération ; ils ne lui 'parlent' tout simplement plus.

Bien sûr, quel que soit leur âge, 60 % des Allemands approuvent cette assertion : « *Ce qui est vraiment déterminant dans l'Union européenne, c'est la question de guerre et paix. Seule l'unité de l'Europe permet de garantir durablement la paix en Europe* ». Mais si la jeune génération est consciente de l'impératif d'une Europe unie, son adhésion est mue par la raison et non plus par l'expérience. La conviction européenne des plus jeunes a d'autres racines que celle de leurs grands-parents.

Sens et valeur des symboles

En ce sens, l'attitude des Allemands vis-à-vis de l'Europe s'est rapprochée de celle de leurs voisins qui n'ont pas subi avec la même intensité l'expérience traumatisante de la dictature, de la culpabilité et de la guerre. Or les débats intellectuels et politiques ne semblent guère tenir compte de ces changements ni non plus du fait que, ces dernières années, les progrès de l'intégration se sont faits généralement à

l'encontre de l'opinion allemande. Le numéro spécial consacré en 2007 à l'Union européenne par la revue la plus réputée de sciences politiques, la *Politische Vierteljahresschrift*, est à cet égard symptomatique. Sur quelque 400 pages, il passe en revue les aspects les plus divers de la politique européenne. Mais sans jamais que soient abordées, dans aucune des contributions, la question du soutien porté ou non par les citoyens des Etats membres au processus d'intégration ni celle de la relation qu'ils entretiennent avec les institutions européennes.

Sans doute, la nécessité pour les responsables de conclure avec pragmatisme des compromis délicats explique en partie que soit reléguée à l'arrière-plan la composante émotionnelle liée à l'unité européenne. Mais cet état de fait nourrit aussi une autre problématique dont voici un exemple parlant. Au cours d'un entretien approfondi qu'il eut récemment avec des étudiants de l'Université de Hambourg, un député du Parlement européen expliquait les modifications apportées au texte du projet de Traité constitutionnel européen, grâce auxquelles les Etats membres avaient pu se mettre d'accord à Bruxelles en 2006 sur un nouveau projet, le *Traité de Lisbonne* finalement adopté le 13 décembre 2007 et actuellement en cours de ratification par les Etats membres. Ce qui avait été décisif pour l'émergence du consensus, selon ce député, c'est que, dans la nouvelle version du projet de traité constitutionnel, on avait finalement renoncé à faire référence à « *ces détails inutiles* » que sont l'hymne ou le drapeau européen.

Comment s'identifier à une Europe sans symboles ?

Il ne peut s'agir ici de mettre en doute le fait que le renoncement à la mention des symboles de l'UE a joué un rôle clef pour forcer le consensus sur l'adoption du projet de traité dans son entier. Mais on commet une grave erreur d'appréciation si on considère ces symboles comme accessoires. Car l'histoire mouvementée de la relation qu'entretiennent les Allemands avec leurs symboles nationaux a largement prouvé la haute importance de ceux-ci pour l'identification d'un peuple avec sa nation et avec les valeurs politiques que portent ces symboles. Et l'histoire a pareillement démontré, comme on l'a vu plus haut, qu'il s'écoule beaucoup de temps avant que la population s'approprie ces symboles. Or si les symboles ne sont pas cultivés, l'émotion qui animait l'idée d'Europe, surtout en Allemagne, est condamnée à disparaître.

Qu'est-ce qui est « typiquement allemand ? »

Est-ce à dire que les Allemands ne seraient plus « typiquement allemands » ? Auraient-ils changé de caractère ? Certainement un peu, mais pas foncièrement. La question de savoir s'il existe quelque chose comme un caractère national décrivant les spécificités d'un peuple est assurément une des plus passionnantes mais aussi une des plus difficiles à examiner dans les sciences sociales et humaines. Tant que

la recherche n'aura pas abouti à des constats d'une scientificité à toute épreuve, l'hypothèse de l'existence ou non de caractères nationaux restera une pure vue de l'esprit.

La force des émotions

Cela étant, les travaux de recherche sur l'opinion n'en délivrent pas moins quelques précieux indices quant aux traits spécifiques des Allemands. Et ceux-ci semblent avec une étonnante pertinence corroborer la thèse selon laquelle les Allemands seraient un peuple foncièrement émotionnel. C'est ce que révèle avec une limpidité particulière l'échelle « *Affect Balance Scale* » développée par le psychologue et statisticien Norman Bradburn (Université de Chicago). Il s'agit d'une série d'auto-déclarations qu'on soumet aux personnes interrogées dans le cadre d'enquêtes représentatives d'opinion et dont, durant la phase d'analyse, on classe les réactions sur une échelle. A l'origine, cette échelle avait été conçue pour étudier les conceptions, modes de vie et circonstances contribuant à une vie ressentie comme harmonieuse.

Les questions à la base de cette échelle portent sur le vécu d'émotions dont l'intensité sort de l'ordinaire, tantôt positives, tantôt négatives. On demande ainsi par exemple aux sondés : « *Est-ce qu'une chose vous a totalement enthousiasmé ou intéressé au plus haut degré ?* », ou bien : « *Est-ce qu'il vous est arrivé d'avoir l'impression d'être au septième ciel, de trouver la vie tout simplement merveilleuse ?* ». Mais on leur demande aussi : « *Vous est-il arrivé de vous sentir très déprimé, très malheureux ?* ». L'*Affect Balance Scale* permet entre autres de montrer que bonheur et malheur sont loin d'être des pôles opposés. Car ceux qui décrivent qu'ils ont vécu de nombreuses expériences heureuses sont souvent les mêmes que ceux qui affirment avoir souvent éprouvé des émotions négatives.

Les Allemands ressemblent aux Américains, non sans raison

Et donc, quand on inséra cette échelle dans une vaste enquête internationale sur les valeurs (qui se poursuit aujourd'hui sous le nom de *World Values Study*), on fut surpris de constater que les Allemands – de l'ouest comme de l'est – étaient nettement plus nombreux que les autres à affirmer que, dans la période précédant l'entretien, ils avaient éprouvé les émotions décrites dans le questionnaire. Et ce, aux deux extrêmes de l'échelle. On releva ainsi une fluctuation entre bonheur et malheur inconnue dans cette amplitude dans la quarantaine des autres pays participant à l'étude. Aucun autre peuple n'exprimait autant d'émotions que les Allemands – à une exception près : les Américains (Etats-Unis). Ils étaient les seuls à se distinguer par une intensité émotionnelle comparable à celle des Allemands.

Or quand on se remémore le fait qu'une majorité relative des Américains descend des Allemands, que les citoyens des Etats-Unis sont plus nombreux à avoir des origines allemandes qu'anglaises, irlandaises, italiennes ou espagnoles, on résiste

difficilement à l'impression d'avoir peut-être découvert là un trait foncier du caractère allemand que même la progressive mutation de la conscience de soi observée chez les Allemands depuis la fin de la guerre ne parviendra en rien à changer...

NOMBREUX SONT DONC LES ÉLÉMENTS PERMETTANT DE CONCLURE que les Allemands présentent aujourd'hui un équilibre identitaire sereinement ancré dans une confiance de soi recouvrée, un caractère incomparablement plus pondéré que par le passé, et probablement même depuis la période de la guerre de Trente ans. Mais on peut tout autant supposer qu'ils ne se départiront pas de sitôt de ce trait qui leur est si foncièrement particulier : leur versatilité. Et on peut être assuré que les Français comme leurs autres voisins européens trouveront bien d'autres occasions encore de s'étonner des changements d'humeur qu'ils constateront en Allemagne.

Il faut cependant se garder de confondre ces variations de l'humeur avec une inconstance politique foncière. Tout porte à croire en revanche que les voisins de l'Allemagne se sont jusqu'ici fait aussi peu que les Allemands eux-mêmes à l'idée que les Allemands se sont simplement 'normalisés'. Probablement, la propension qu'ont ces derniers à préférer souligner les aspects problématiques d'une évolution plutôt que ses côtés positifs – autre trait qui n'a rien d'atypique – contribue-t-elle à en fausser la perception.

L'appréciation du processus d'intégration des deux Allemagne réunies depuis 1990 en fournit un bon exemple. Alors que les médias allemands et, à leur suite, de nombreux observateurs étrangers plaçaient, à juste titre, au centre de leurs préoccupations les problèmes pratiques et psychologiques que l'intégration de deux Etats si longtemps divisés soulève invariablement, tous en perdaient de vue un élément pourtant essentiel : bien que confrontés à tous ces problèmes, les Allemands, eux, n'ont jamais douté du fait que l'Unité allemande était une chance unique de l'Histoire. Les sondages de l'Institut d'Allensbach montrent clairement que, même durant les années 1970 et 1980, alors que la partition de l'Allemagne semblait encore un fait historique irréversible, les Allemands n'ont jamais abandonné l'espoir de voir se réaliser un jour la réunification. Et dans la deuxième moitié des années 1990, au plus fort des difficultés économiques des nouveaux Länder et des problèmes de communication entre l'est et l'ouest, toujours, il se trouvait une majorité écrasante d'Allemands de l'est pour répondre à la question « *Pour vous, la réunification est-elle plutôt une occasion de vous réjouir ou un motif d'inquiétude ?* » par : « *C'est une occasion de se réjouir* ».

Toutes ces réponses font apparaître les 60 ans de la République fédérale et les 20 ans de l'Unité allemande comme une « *success story* » au sens plein du terme – bien plus que ne le permettent les seules données macro-économiques ou les résultats électoraux. Car pour la première fois depuis longtemps, les Allemands ont confiance en eux-mêmes : cette confiance est à la fois profonde et authentique car elle repose sur une sérénité intérieure, et non pas sur l'affirmation exagérée, voire agressive, d'une apparente conscience de soi. Cela signifie aussi qu'ils n'éprouvent plus

autant qu'avant le besoin de démontrer aux autres, et bien plus encore à eux-mêmes, leurs profondes convictions démocratiques. Les jeunes générations, plus que les autres bien sûr, tendent aujourd'hui à réagir en haussant les épaules à de telles demandes émanant de l'extérieur. Dans le même temps, pourtant, l'époque des déchirements intérieurs, de l'impuissance comme de l'abus de pouvoir a marqué au fer la mémoire collective des Allemands.

Peut-être est-ce là un atout. Car on peut en tirer une hypothèse : peut-être faut-il chercher ici la raison qui fait que les Allemands semblent aborder les grandes mutations de la société avec plus de facilité que les autres peuples dont l'identité plonge ses racines dans une continuité historique qui ne présente pas les mêmes ruptures. Et cette aptitude au changement s'applique aussi aux grandes mutations qu'entraîne dans son sillage le processus de globalisation.

(Traduction : I. Bourgeois)

Indications bibliographiques

- BRADBURN N. M.**, *The Structure of Psychological Well-Being*, Chicago, Aldine, 1969
- HEINE H.**, *Deutschland, ein Wintermärchen*, Francfort/Main, Insel, 2006 ; édition française : *De l'Allemagne*, Paris, Gallimard, 1998
- NIETZSCHE F.**, *Jenseits von Gut und Böse*, Stuttgart, Reclam, 1988 ; édition française : *Par-delà le bien et le mal*, Paris, Flammarion, 2000
- NOELLE-NEUMANN E., NEUMANN E. P. (eds)**, *Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1947-1955*, Allensbach, Verlag für Demoskopie, 1956
- NOELLE-NEUMANN E., KÖCHER R. (eds)**, *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1998-2002. Balkon des Jahrhunderts*, Munich/Allensbach, Saur/Verlag für Demoskopie, 2002
- NOELLE-NEUMANN E., PETERSEN T.**, « Die Bürger in Deutschland », in **WEIDENFELD W. (ed)**, *Die Staatenwelt Europas*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 2009
- PETERSEN T.**, « Die öffentliche Meinung », in **WEIDENFELD W., WESSELS W. (eds)**, *Jahrbuch der Europäischen Integration 2008*, Baden-Baden, Nomos, 2009
- PETERSEN T.**, « Eine Erfolgsgeschichte. Die Deutschen blicken zufrieden auf die vergangenen 60 Jahre der Bundesrepublik Deutschland », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28 janvier 2009
- PETERSEN T.**, « Zwischen Distanz und Akzeptanz. Nationalsymbole im Spiegel der öffentlichen Meinung », in **HAUS DER GESCHICHTE DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (ed)**, *Flagge zeigen ? Die Deutschen und ihre Nationalsymbole*, Bielefeld, Kerber, 2008
- PETERSEN T.**, « Die gefühlte Ungerechtigkeit », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21 mai 2008
- STAËL G. de**, *Über Deutschland*, Francfort/Main, Insel, 1985 ; édition française : *De l'Allemagne*, Paris, Garnier Flammarion (2 tomes), 1967
- TÖMMEL I. (ed)**, « Die Europäische Union – Governance and Policy-Making », *Politische Vierteljahresschrift*, n° 40/2007, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2008
- VIÉNOT P.**, *Ungewisses Deutschland. Zur Krise seiner bürgerlichen Kultur*, Bonn, Bouvier, 1999 ; édition française : *Incertitudes allemandes, la crise de la civilisation bourgeoise en Allemagne*, Paris, Librairie Valois, 1931
- www.ifd-allensbach.de.

Les auteurs

Isabelle BOURGEOIS

Maître de conférences, Université de Cergy-Pontoise,
Chargée de recherches au CIRAC,
Rédactrice en chef de *Regards sur l'économie allemande*

Karl BRENKE

Sociologue,
Conseiller scientifique du Président
de l'Institut DIW, Berlin

Alfred GROSSER

Professeur émérite,
Sciences Po, Paris,
Président du CIRAC

Uwe KAMMANN

Journaliste,
Rédacteur en chef de *epd medien* (1984-2005),
Directeur du Grimme-Institut (Marl)

Hans-Helmut KOTZ

Professeur en sciences économiques,
Institute for Economic Research,
Albert-Ludwigs-Universität, Fribourg,
Senior Fellow depuis 2010 au
Center for Financial Studies, Université de Francfort,
membre du directoire de la Bundesbank (2002-2010)

René LASSERRE

Professeur, Université de Cergy-Pontoise,
Directeur du CIRAC

Thomas PETERSEN

Docteur en sciences de la communication (*Publizistik*),
Chercheur à l'Institut für Demoskopie (IfD), Allensbach
Chargé de cours à l'Université de Mayence,
Président de la World Association for Public Opinion Research (WAPOR)

Siegfried SCHIEDER

Docteur en science politique,
Chaire Relations internationales et Politique étrangère,
à l'Université de Trèves depuis 2010,
Ancien boursier post-doctoral Jean-Monnet
au Robert Schuman Centre for Advanced Studies,
European University Institute (EUI), Florence

Joachim SCHILD

Professeur de science politique
à l'Université de Trèves depuis 2003
(Chaire de science politique comparative)

Eugen SPITZNAGEL

Directeur du Pôle de recherche
Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
de l'Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)
de la Bundesagentur für Arbeit, Nuremberg

Hans STARK

Maître de conférences
à l'Université de Paris III Sorbonne Nouvelle
(UFR d'études européennes),
Secrétaire général du Comité d'études des relations
franco-allemandes (Cerfa) à l'Ifri

Henrik UTERWEDDE

Professeur, Université d'Osnabrück
Directeur adjoint du Deutsch-Französisches Institut (DFI), Ludwigsburg

Traduction :

Isabelle BOURGEOIS, Chargée de recherches au CIRAC

Solène HAZOUARD, Ingénieur d'études au CIRAC

OUVRAGES PARUS AUX ÉDITIONS DU CIRAC

♦ dans la collection Travaux et documents du CIRAC :

Isabelle Bourgeois, René
Lasserre

LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

Chronique politique,
économique et sociale

1949 – 2009

Cette **chronique illustrée (145 photos, cartes et graphiques)**, publiée en **quadrichromie** à l'occasion du 60^e anniversaire de la création de la République fédérale, retrace les principaux événements qui ont marqué l'évolution de l'Allemagne depuis le 20 juin 1948 jusqu'au 30 juin 2009.

L'Allemagne ayant été longtemps divisée, cette chronique de la RFA inclut donc aussi les principales étapes de la RDA. Deux grands enjeux ont marqué les décennies suivantes : la menée à bien de l'unification et, plus encore, les avancées du projet européen. Mais cette Allemagne qui nous est contemporaine ne se résume pas à sa vie politique, ses performances économiques ou la générosité de son modèle social. C'est une Allemagne nouvelle, démocratique, prospère et pacifique qui s'est construite au fil des 60 années écoulées, fruit d'un patient effort collectif – une société proche de la nôtre, aux prises avec les mêmes défis. Et quoi de plus parlant que photos ou affiches pour montrer nos voisins à l'œuvre, et illustrer les grands moments de leur histoire ?

Août 2009, 128 p., ISBN 978-2-905518-37-8 (25 €).

Solène HAZOUARD, René LASSERRE, Henrik UTERWEDDE (dir.). *Les politiques d'innovation coopératives en Allemagne et en France : Expériences et approches comparées.*

Les PME industrielles allemandes sont une référence mondiale pour la qualité du *made in Germany*. Et elles ont la réputation de sortir gagnantes des grands défis contemporains : tertiarisation, globalisation des activités et même récession brutale dans la crise de la finance mondiale de 2008. Non seulement elles prospèrent, investissent et innovent, mais elles préservent largement l'emploi industriel en Allemagne.

Alors que la France cherche à favoriser le développement d'un tissu vivace de moyennes entreprises sur le modèle de ce *Mittelstand* allemand, il convient de s'interroger sur ce qui, chez notre voisin, fait les forces et faiblesses des innombrables entreprises petites et moyennes, dont certaines sont mondialement connues.

Qu'est-ce qui les pousse à innover ? Comment le font-elles ? Quels sont les ressorts de leur croissance ? Ont-elles un mode de gouvernance particulier ? Comment accèdent-elles à l'information ? De quels soutiens particuliers bénéficient-elles des pouvoirs publics ? Mais aussi : quelles sont les difficultés auxquelles elles se heurtent ? On s'apercevra que si celles-ci sont en grande partie les mêmes qu'en France, les PME allemandes sont conscientes de leurs atouts, qu'elles savent défendre leurs intérêts, et surtout qu'elles sont les garantes de la culture industrielle et de la cohésion sociale allemandes.

Cet ouvrage aborde ces questions sous deux angles : celui d'un tableau des conditions et perspectives macro-économiques d'ensemble dans lesquelles les PME allemandes évoluent, complété d'une série de portraits d'entreprises parmi lesquelles figurent de grands noms (Stihl, Wacker ou Würth), mais aussi quelques-uns de ces *hidden champions* inconnus du grand public, mais leaders sur leur niche en Europe ou dans le monde comme Delo (colles industrielles) ou Dorma (systèmes de fermeture). Ou encore : ce chocolatier Ritter Sport qui perce en France auprès des athlètes en herbe, ou cette société OHB qui vient de surclasser le géant EADS pour développer le programme Galileo, le GPS européen du futur...

Décembre 2010, 260 p., ISBN 978-2-905518-39-2 (25 €).

Isabelle BOURGEOIS (dir.), *PME allemandes : les clés de la performance.*

Les PME industrielles allemandes sont une référence mondiale pour la qualité du *made in Germany*. Et elles ont la réputation de sortir gagnantes des grands défis contemporains : tertiarisation, globalisation des activités et même récession brutale dans la crise de la finance mondiale de 2008. Non seulement elles prospèrent, investissent et innovent, mais elles préservent largement l'emploi industriel en Allemagne.

Alors que la France cherche à favoriser le développement d'un tissu vivace de moyennes entreprises sur le modèle de ce *Mittelstand* allemand, il convient de s'interroger sur ce qui, chez notre voisin, fait les forces et faiblesses des innombrables entreprises petites et moyennes, dont certaines sont mondialement connues.

Qu'est-ce qui les pousse à innover ? Comment le font-elles ? Quels sont les ressorts de leur croissance ? Ont-elles un mode de gouvernance particulier ? Comment accèdent-elles à l'information ? De quels soutiens particuliers bénéficient-elles des pouvoirs publics ? Mais aussi : quelles sont les difficultés auxquelles elles se heurtent ? On s'apercevra que si celles-ci sont en grande partie les mêmes qu'en France, les PME allemandes sont conscientes de leurs atouts, qu'elles savent défendre leurs intérêts, et surtout qu'elles sont les garantes de la culture industrielle et de la cohésion sociale allemandes.

Cet ouvrage aborde ces questions sous deux angles : celui d'un tableau des conditions et perspectives macro-économiques d'ensemble dans lesquelles les PME allemandes évoluent, complété d'une série de portraits d'entreprises parmi lesquelles figurent de grands noms (Stihl, Wacker ou Würth), mais aussi quelques-uns de ces *hidden champions* inconnus du grand public, mais leaders sur leur niche en Europe ou dans le monde comme Delo (colles industrielles) ou Dorma (systèmes de fermeture). Ou encore : ce chocolatier Ritter Sport qui perce en France auprès des athlètes en herbe, ou cette société OHB qui vient de surclasser le géant EADS pour développer le programme Galileo, le GPS européen du futur...

Août 2010, 144 p., ISBN 978-2-905518-38-5 (25 €).

Isabelle BOURGEOIS (dir.), *Les médias à l'ère du numérique. Réflexions franco-allemandes pour l'Europe.*

La télévision est en sursis. Bientôt, elle ne sera plus le seul média de référence : inexorablement, Internet poursuit sa montée en puissance, et le portable se métamorphose en téléviseur. La numérisation a brouillé les frontières entre les divers moyens de communication électroniques : audiovisuel et télécommunications convergent vers un nouvel ensemble aux contours indéfinis.

Comment l'Europe réagit-elle à ces mutations ? Comment en particulier la France et l'Allemagne abordent-elles ces défis ? Malgré d'importantes différences dans l'organisation concrète des marchés et de leur régulation, nos deux pays partagent foncièrement la même approche de la mission de l'audiovisuel, fondée sur la nécessité de garantir le pluralisme des opinions. Mais pourra-t-il encore assurer cette mission, indispensable au lien social, à l'ère du numérique ? Le consommateur des médias, le citoyen, est aujourd'hui largement libre de ses choix ; faut-il, et si oui, comment, le protéger contre les nouveaux risques susceptibles de naître dans un avenir médiatique encore incertain ? Face à la convergence de fonctions naguère séparées entre éditeurs, diffuseurs, fournisseurs d'accès, quelle approche faut-il développer pour veiller au libre jeu de la concurrence, au libre accès de tous au marché et à la libre circulation de l'information ? Convient-il de soumettre à l'avenir les médias aux seules lois du marché ? Ou convient-il au contraire de développer un statut d'exception rénové ?

Faut-il, à l'ère du numérique, réguler plus, moins, ou autrement ? Et, le cas échéant, où devrait se situer cette régulation : à l'échelon des Etats membres, à celui de l'Europe ?

Toutes ces interrogations nous renvoient à la question du sens que nous voulons donner au modèle de société qui naîtra des changements que traversent la France, l'Allemagne et l'Union européenne en ce début de l'ère du savoir et de la connaissance. Elles sont au cœur d'un dialogue entre journalistes spécialisés, experts, professionnels et chercheurs réputés, que retrace le présent ouvrage.

Juillet 2008, 160 p., ISBN 978-2-905518-36-1 (25 €).

Isabelle BOURGEOIS (dir.), *Allemagne : compétitivité et dynamiques territoriales.*

La compétitivité de l'économie allemande ne repose pas uniquement sur la puissance, la spécialisation sectorielle et la tradition exportatrice de son industrie, mais également sur la qualité de ses infrastructures et l'excellence d'une gestion territoriale fondée sur l'autonomie régionale et le polycentrisme. Dans le cadre du fédéralisme, c'est au niveau des Länder que, pour l'essentiel, se conçoit, se décide et se construit la dynamique des territoires et que s'affirme ainsi la capacité de l'Allemagne à faire face aux mutations structurelles d'une économie hautement développée et largement ouverte sur le monde.

La vitalité et la solidité de l'économie allemande sont dans une large mesure la résultante de dynamiques territoriales plurielles, dont cet ouvrage montre, à travers une série de portraits des Länder les plus significatifs, qu'elles sont elles-mêmes les fruits de choix politiques et économiques régionaux assumés. Ainsi de la Bavière agricole devenue site *high-tech*, du Bade-Wurtemberg qui a construit son identité sur la culture industrielle de ses habitants, de la Rhénanie du Nord-Westphalie, ancien 'pays noir' reconverti dans le multimédia et la logistique intermodale, de la Saxe qui, une fois affranchie de l'économie planifiée de l'ex-RDA, redevient un site industriel de premier plan au centre de la nouvelle Europe...

Pourtant, ce modèle de gestion territoriale polycentrique est lui-même confronté à l'épreuve du changement : la globalisation des activités et, plus encore, l'accélération de l'intégration européenne, placent aujourd'hui l'Allemagne face à un défi de gouvernance. Comment préserver l'autonomie des Länder, garante d'une concurrence régulée des particularismes au sein d'un fédéralisme coopératif, alors que « Bruxelles » tend à piloter les politiques structurelles jusqu'à l'échelon local ? Comment préserver institutionnellement, dans ce processus d'uniformisation, cette diversité régionale qui fonde la prospérité et l'unité de l'Allemagne ?

Juillet 2007, 144 p., ISBN 978-2-905518-35-4 (25 €).

Leo KIBLER, René LASSERRE, Marie-Hélène PAUTRAT (dir.), *Modernisation des services publics et management social en France et en Allemagne.*

Consolidation des budgets publics, mise en concurrence et dérégulation des services d'intérêt général à l'échelle européenne, évolution des attentes des usagers-clients au regard de la flexibilité et de la qualité des services rendus, nécessité de promouvoir à l'échelon des Etats et des régions un environnement public stimulant pour l'activité économique... Ces changements imposent une rénovation des modèles classiques d'organisation de l'action publique et la mise en œuvre de nouvelles formes de management des ressources humaines.

Cet ouvrage rassemble les contributions de chercheurs et responsables français et allemands portant sur la gestion de l'emploi et des compétences, la représentation du personnel et les relations sociales dans la sphère publique. Il en ressort un tableau différencié qui met en évidence les conditions et les modalités très variables selon lesquelles ces grands enjeux de la modernisation de l'Etat sont abordés de part et d'autre du Rhin.

Juillet 2007, 144 p., ISBN 978-2-905518-34-0 (20 €).

Isabelle BOURGEOIS (dir.), *Le modèle social allemand en mutation.*

Le modèle social allemand est en crise. Depuis 2003, gouvernement et partenaires sociaux ont commencé à le réformer : révision du système d'indemnisation chômage, revalorisation de l'apport individuel à l'assurance-maladie ou aux régimes de retraite, nouvelle approche globale de la politique salariale pour concilier compétitivité des entreprises et solidarité collective. Mais l'Allemagne doit aussi et surtout refonder son contrat social et trouver un nouvel équilibre entre le marché et la solidarité, entre la promotion de l'activité et la redistribution, entre les droits et devoirs respectifs de l'individu et de la collectivité.

Les réformes en cours impliquent aussi un débat sur les valeurs qui fonderont les nouveaux choix de société allemands et assureront le maintien de la performance économique du pays dans le cadre d'une globalisation assumée et d'un engagement européen réaffirmé. C'est dans la perspective d'une Europe compétitive dans l'économie du savoir que l'Allemagne inscrit la refondation de son modèle économique et social.

Septembre 2005, 208 p., ISBN 2-905518-33-2 (25 €).

Hervé JOLY (dir.), *Formation des élites en France et en Allemagne.*

Si de nombreux travaux récents abordent les élites en général, seules quelques initiatives isolées analysent, sur des aspects particuliers, les élites françaises actuelles. A l'inverse, en Allemagne, après une longue période d'occultation liée à des associations historiques embarrassantes, les publications sociologiques sur les élites foisonnent aujourd'hui de manière spectaculaire. Cette profusion traduit cependant plus une proclamation d'intérêt pour un concept qu'une restitution massive de recherches empiriques nouvelles.

Publier des textes d'auteurs français et allemands sur ce thème constitue donc une démarche inédite, développée en trois temps dans cet ouvrage : étude des conditions dans lesquelles se sont construites les différences observées dans la formation des élites des deux pays, présentation des enquêtes récentes sur le recrutement des élites politiques, administratives et économiques ; analyse de la manière dont, en pratique, les différences constatées se répercutent sur les conditions de travail en commun dans les diverses entreprises mixtes constituées depuis quelques années.

Juillet 2005, 228 p., ISBN 2-925518-32-4 (20 €).

Patricia COMMUN (dir.), *L'ordolibéralisme allemand. Aux sources de l'économie sociale de marché.*

L'ordolibéralisme a retrouvé une actualité scientifique. Il est considéré aujourd'hui comme un précurseur de l'institutionnalisme et, plus largement, d'un retour à une économie culturelle. L'ordolibéralisme, comme toute pensée économique, repose en effet sur des postulats philosophiques et s'inscrit dans un cadre éthique et culturel. C'est cette dimension philosophique et culturelle de l'ordolibéralisme allemand qui est analysée dans cet ouvrage collectif par des germanistes, des économistes et des philosophes français, anglais et allemands. Le livre aborde également la question de l'application politique de cette pensée économique, en apportant des éclairages sur certains des principes mis en œuvre, ainsi que sur l'action politique et idéologique entreprise par les ordolibéraux eux-mêmes en RFA dans les années d'après-guerre.

Juin 2003, 274 p., ISBN 2-905518-31-6 (32 €).

Isabelle BOURGEOIS (dir.), *Allemagne 2001. Regards sur une économie en mutation.*

Confronté au double défi de l'unification et de la mondialisation, le « modèle rhénan » semblait s'être englué dans ses pesanteurs et ses rigidités. Pourtant, le gouvernement Schröder est parvenu à sortir l'Allemagne de sa torpeur. Une nouvelle dynamique collective de modernisation a saisi pouvoirs publics, acteurs économiques, partenaires sociaux. Elle se fonde sur une acceptation raisonnée du changement. Mais le défi que relève la société allemande dépasse l'horizon mental national : c'est avant tout un choix européen assumé. Parce que le site Allemagne est au cœur de l'Europe, il ne peut échapper à la modernisation : de son dynamisme retrouvé dépendra la compétitivité de l'espace économique européen dans son ensemble, donc celle de chacun des Etats membres. En révélant le haut degré d'interdépendance des économies nationales au sein de la zone euro, l'avènement de la monnaie unique en a forcé la prise de conscience collective...

Juin 2001, 274 p., ISBN 2-905518-30-8 (32 €).

Jacques PATEAU, *Une étrange alchimie. La dimension interculturelle dans la coopération franco-allemande.*

A travers des centaines d'interviews réalisées dans des entreprises appartenant aux secteurs les plus variés, l'auteur nous fait découvrir non seulement les différences dans les manières d'organiser le travail, de gérer ou de communiquer, mais surtout l'impact concret des développements historiques qui ont façonné nos cultures. Ce livre recèle des outils précieux pour comprendre la cohérence et l'intelligence de chaque système.

5^e édition, novembre 2005, 254 p., ISBN 2-905518-29-4 (32 €).

Rémi LALLEMENT, *L'unification sans miracle. L'économie allemande en mutation (1990-1995).*

L'unification révèle les limites du « modèle allemand » : elle absorbe une bonne part des ressources nationales, exacerbe les conflits de répartition et, surtout, bat en brèche sa compétitivité internationale. En réponse à ces chocs, l'Allemagne s'est engagée dans un vaste aggiornamento en de nombreux domaines : des pratiques managériales aux conventions collectives, en passant par la politique industrielle. L'unification n'est pas seulement une épreuve de vérité, mais bel et bien l'occasion de renforcer les atouts de l'économie allemande en les adaptant aux exigences nouvelles de la compétition mondiale.

Octobre 1995, 176 p., ISBN 2-905518-28-6 (18,29 €).

♦ dans la collection *Deutsch-französische Studien zur Industriegesellschaft* aux éditions Campus (Francfort/New York) :

Leo KIBLER, René LASSERRE, Marie-Hélène PAUTRAT (dir.), *Öffentlicher Dienst und Personalmanagement. Zur Verwaltungsreform in Deutschland und Frankreich.* 2006, 212 p., ISBN 3-593-38178-8.

Anne-Marie LE GLOANNEC (ed.), *Mehr oder weniger Staat ? Die Rolle des Staates in Deutschland nach 1989.* 2003, 260 p., ISBN 3-593-37245-2.

Philippe D'IRIBARNE, *Ehre, Vertrag, Konsens. Unternehmensmanagement und Nationalkulturen.* 2003, 260 p., ISBN 3-593-37245-2.

♦ autres publications du CIRAC :

Regards sur l'économie allemande – Bulletin économique du CIRAC

4 numéros par an (abonnement : 200 €). ISSN 1156-8992

Consultable également sur www.cairn.info et www.revues.org.

CIRAC-Forum – Bulletin d'information pour la coopération franco-allemande dans les sciences humaines et sociales

4 numéros par an. Diffusé gratuitement par courrier électronique et consultable sur le site du CIRAC.

Liste complète des publications du CIRAC sur le site : www.cirac.u-cergy.fr

Composition : CIRAC
www.cirac.u-cergy.fr
CIRAC, c/o Université de Cergy-Pontoise
33 boulevard du Port – 95011 CERGY-PONTOISE CEDEX
Impression : Dupli-print
2 rue Descartes – Z.I. Sezac – 95330 DOMONT

Dépôt légal : juillet 2011

Imprimé en France

ALLEMAGNE, LES CHEMINS DE L'UNITÉ.

Reconstruction d'une identité en douze tableaux

Sous la direction d'Isabelle Bourgeois

Depuis quelque temps, notre partenaire privilégié dans l'Union européenne nous fascine et nous irrite à la fois. Première puissance économique européenne, l'Allemagne semble aujourd'hui abandonner cette retenue qui caractérisait jusqu'ici sa politique extérieure et européenne pour exercer un *leadership* politique de fait dans une Europe qui se cherche.

Il est vrai qu'en cela l'Allemagne défend désormais, plus que par le passé, ses intérêts nationaux légitimes. Cette évolution ne traduit pas tant la volonté d'affirmer une quelconque suprématie politique puisque la République fédérale, qui n'a reconquis sa pleine souveraineté qu'en 1990 avec l'Unité allemande, en a alors immédiatement rétrocédé une grande partie à l'UE dans des domaines vitaux, au premier rang desquels celui de la monnaie. Le fait qu'elle tienne désormais à jouer pleinement son rôle dans le gouvernement partagé de l'Union procède plutôt d'une nouvelle identité qui a émergé au fil des générations.

Cette identité se nourrit de l'expérience des épreuves surmontées, et surtout de la confiance acquise dans la capacité des décideurs publics et privés, comme de la société dans son ensemble, à édifier un système démocratique, économique, social et monétaire durable qui résiste aux chocs d'un monde imprévisible et instable. Assumant pleinement leur passé, les Allemands ont en même temps acquis la conscience du chemin parcouru, de la stabilité de ce qu'ils ont reconstruit, et aussi de la nécessité de le préserver en affrontant courageusement l'avenir. C'est cette identité collective qui explique que l'Allemagne se présente, aujourd'hui, pleinement *souveraine* en elle-même, c'est-à-dire consciente de ses acquis et de son expérience, fière de ses principes et de ses valeurs, confiante dans sa capacité à proposer des choix aux Européens et à en assumer les responsabilités.

Comment cette nouvelle Allemagne « souveraine » s'est-elle construite, et sur quels fondements ? C'est ce cheminement, à trajectoires multiples et imbriquées, que tentent de retracer et d'éclairer les contributions de cet ouvrage. En douze tableaux, les auteurs, spécialistes éminents ou experts confirmés associés au « réseau de compétences » du CIRAC, présentent la (re)construction patiente et raisonnée des fondations, le séisme libérateur et créateur que fut la réunification allemande et européenne, et les perplexités d'un pilotage à plusieurs dans un monde tout à la fois global et multipolaire.

A la lecture de ces tableaux, il apparaît surtout que ce qui fait l'unité de l'Allemagne d'aujourd'hui, et en même temps sa réussite, c'est en réalité une dynamique : celle de la quête permanente d'un équilibre durable dans l'acceptation et la gestion collectivement assumées du changement. Un bilan éclairant pour une Europe perplexe.

René Lasserre

Directeur du CIRAC

Professeur à l'Université de Cergy-Pontoise

25 € TTC

ISBN : 978-2-905518-41-5

CIRAC

UNIVERSITÉ DE CERGY-PONTOISE 33 BOULEVARD DU PORT 95011 CERGY-PONTOISE CEDEX