

## **Le Brexit vu depuis l'Allemagne**

*Pierrick BRUYAS, doctorant en droit à l'université de Strasbourg*

Le 23 juin 2016, les électeurs britanniques font part, pour une majorité d'entre eux, de leur souhait de quitter l'Union européenne. Mais quelle Union laissent-ils derrière eux ? Au stade actuel d'avancement de la procédure de retrait, l'avenir de l'Europe ne se dessine qu'en perspectives, dont les contours sont d'autant plus flous que le débat politique entourant la question du Brexit reste vif au Royaume-Uni. Sur le continent, chaque État membre de l'Union européenne est impacté différemment par cette décision unilatérale des britanniques. Partenaire économique de tout premier plan, l'Allemagne a beaucoup à perdre économiquement du Brexit (I), tandis que politiquement, les saxons craignent d'avoir un peu trop à gagner du retrait anglais (II). Le Royaume Uni avait jusqu'à présent toujours été un partenaire privilégié de l'Allemagne, son absence aura sans aucun doute pour conséquence de modifier l'équilibre actuel du leadership européen.

On the 23<sup>rd</sup> of June 2016, a majority of British voters expressed their desire to leave the European Union. Which Union are they actually leaving behind them? We have little idea of what will come next for Europe at the current point of the withdrawal procedure, this situation being even more unstable as the Brexit debate remains vivid within the United-Kingdom. On the continent each Member State is impacted in different ways by the unilateral decision of the Britons. As a key trading-partner Germany has much to lose from the Brexit when it comes to economy (I) and the Saxon probably have an extra political role to take over from the English despite it being not particularly desired nor expected (II). The United-Kingdom had so far been a privileged partner for Germany and it is quite clear that its absence will provide changes in the European leadership equilibrium.

*« Le peuple en tant qu'organe de l'État est un corps excessivement étrange. Il prend ses décisions en formation incomplète et perpétuellement changeante : il n'arrive absolument jamais que tous les électeurs qui le devraient prennent part au vote, et ceux qui ont voté un jour ne seront pas ceux qui votent aujourd'hui, ou voteront demain [...]. La valeur et l'intérêt démocratique des référendums sont grandement discutables. Ils permettent aux électeurs d'un seul État membre de mettre fin ou d'amender un processus qui affecte directement tous les autres États membres et chacun des citoyens européens. »<sup>1</sup>*

Il est évident qu'il y a un avant et un après Brexit dans l'histoire de l'Union et de la construction européenne. Pour la première fois, si l'on fait exception des cas très isolés que peuvent représenter les changements de statut du Groenland ou de Saint-Barthélemy<sup>2</sup>, un État membre exprime sa volonté de sortir de l'Union. Cette situation, qui ne ressemble à aucune autre, embarrasse vraisemblablement des deux côtés de la Manche. L'embarras est d'autant plus important que ce qui semble le plus caractériser le Brexit est l'incertitude, à la fois sur le court terme et sur le plus long terme. Dans cet « *âge d'incertitude* »<sup>3</sup>, trois grandes possibilités semblent pouvoir se dessiner pour l'Union : un renforcement du processus intégratif, une déstabilisation de l'intégration ou une désintégration. Quel que soit le scénario retenu, il est d'ores et déjà établi que l'Allemagne y jouera un rôle important et qu'elle occupera une place à part dans le leadership européen.

À plusieurs reprises déjà, depuis le vote populaire britannique, les réactions du gouvernement allemand ont été déterminantes pour le déroulement des procédures liées au Brexit, surtout, mais pas exclusivement, en ce qu'il s'agissait d'organiser l'agenda européen<sup>4</sup>. Ainsi, on a vu se dégager, cette fois-ci de façon très claire, des positions allemandes sur un renforcement de l'intégration<sup>5</sup>, sur

---

<sup>1</sup> A. AUER, « The people have spoken abide? A critical view of EU's dramatic referendum (in)experience », *European Constitutional Law Review*, 2016-3, vol.12, pp. 397-408. Extraits traduit de l'anglais.

<sup>2</sup> Pour une étude approfondie du « retrait » du Groenland et du changement de statut de certaines régions ultrapériphériques, voir notamment J. WEERTS, « L'évolution du droit de retrait de l'Union européenne et sa résonance sur l'intégration européenne », *Cahier de Droit Européen*, 2012-2, p. 345-407.

<sup>3</sup> J. SNELL, « Brexit : The Age of Uncertainty », *European Law Review*, août 2016-4, vol. 41, pp. 445-446.

<sup>4</sup> Voir R. STURM, « Der Brexit dominiert die Agenda der EU-Politik : der europäische Integrationsprozess hat seine Anziehungskraft verloren », *Zeitschrift für Politik*, décembre 2016-4, Vol. 63 Issue 4, p. 398-405.

<sup>5</sup> Voir par exemple le discours prononcé par le Président de la République fédérale d'Allemagne devant le Parlement européen en session plénière à Strasbourg le 4 avril 2017, où Frank-Walter Steinmeier déclare que « L'Union européenne est un précieux héritage que nous ne devons pas abandonner ou remettre aux opposants de l'Europe. Nous devons la conserver, la soigner et l'améliorer - ceci est notre devoir historique commun ». Communiqué de Presse disponible depuis <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/20170331STO69302/le-président-allemand-frank-walter-steinmeier-s'adresse-aux-députés> (dernière consultation le 21 avril 2017).

l'attachement aux valeurs de l'Union et sur l'héritage historique qu'elle représente<sup>6</sup>, mais aussi notamment en matière de défense à l'échelle européenne<sup>7</sup>.

Il apparaît que l'Allemagne est en tous points plus impactée par le Brexit que les autres États membres de l'Union européenne. D'une part, parce que le Royaume-Uni est une puissance économique européenne et mondiale de tout premier ordre, qui entretient des relations commerciales particulièrement privilégiées avec l'Allemagne, et d'autre part, parce que son absence du jeu politique tend à renforcer la situation d'influence dont jouit actuellement l'Allemagne.

Il semblerait, en effet, qu'en l'absence de reprise du processus intégratif, les autres États membres puissent commencer à percevoir l'Allemagne comme un acteur de plus en plus « hégémonique<sup>8</sup> » dans l'Union européenne. En réponse à ce poids politique plus important, les autres États membres formeraient alors des coalitions en contradiction idéologique avec les positions défendues par Berlin<sup>9</sup>. L'idée de coalitions d'États membres pour faire s'orienter les politiques européennes vers telle ou telle inclinaison, n'est bien sûr pas nouvelle. Elle est consubstantielle à l'Union européenne. Ce qui est à craindre, c'est que l'absence d'un acteur aussi important politiquement, économiquement et diplomatiquement que la Grande-Bretagne, ne perturbe tellement et si brusquement la balance politique installée progressivement depuis quatre décennies, que l'Allemagne soit, malgré elle, chargée d'assumer seule la conduite de politiques européennes qu'elle a par ailleurs en partie initiées.

Ainsi, l'Allemagne souffrirait principalement de deux maux découlant du Brexit, que sont respectivement la perspective d'un ralentissement économique (I) et l'accentuation d'une position politique accrue, qui mettrait le pouvoir politique allemand dans une situation trop hégémonique vis-à-vis des autres États membres, dans une période, par ailleurs, difficile pour les relations internationales (II).

---

<sup>6</sup> En plus de la déclaration du Président fédéral (ibid.), la Chancelière allemande Angela Merkel s'est elle aussi ouvertement exprimée sur son opposition à la dislocation éventuelle de l'Union européenne, arguant notamment que si l'UE se délitait, ce serait « un désastre car c'est l'héritage d'Helmut Kohl qui serait dilapidé », in « Vu d'Allemagne. Brexit : un désastre pour Angela Merkel », *Courrier International*, 24 juin 2016.

<sup>7</sup> Voir notamment en ce qui concerne le domaine de la défense le « Livre blanc allemand sur la Défense », voir A. BARKER, S. WAGSTYL, « Germany to push for progress towards European army », *Financial Times*, 1<sup>er</sup> Mai 2016.

<sup>8</sup> Voir J. SNELL, « Brexit : The Age of Uncertainty », *loc. cit.* p. 446.

<sup>9</sup> Voir par exemple F. HEISBOURG, « Brexit spells disaster for France », *Financial Times*, 24 juin 2016.

## I. DES PRÉOCCUPATIONS ALLEMANDES LIÉES À L'ÉCONOMIE

La Grande-Bretagne est sans conteste un acteur économique clef en Europe et dans le monde (A), or l'Allemagne redoute les répercussions négatives pour son économie que peut entraîner une perturbation de ses échanges avec la Grande-Bretagne (B).

### A. Le Royaume-Uni, un acteur européen clef

*« L'économie anglaise est la seconde plus importante de l'Union, [...] aussi importante que celle de vingt autres États membres réunis. Le retrait du Royaume-Uni n'est pas qu'un problème de symbole, c'est aussi un problème économique. »<sup>10</sup>*

Avant le référendum de juin 2016, le Royaume-Uni comptabilisait environ 626 millions de dollars d'importations de biens (notamment voitures, métaux précieux, médicaments et pétrole), 208 millions de dollars d'importations de service, 460 millions de dollars d'exportations de biens, et 345 millions d'exportations de services (services financiers, services aux entreprises, assurances etc.)<sup>11</sup>. Un commerce extérieur qui représentait 56,5% du PIB britannique d'après la Banque mondiale<sup>12</sup>.

Ces quelques chiffres nous font aisément la démonstration de la nature particulièrement ouverte de l'économie britannique. Une économie, de biens et de services, notamment financiers<sup>13</sup>, qui souffrirait du retrait du Royaume-Uni du marché intérieur<sup>14</sup>.

Le point de savoir si les Britanniques envisagent ou non leur retrait de l'Union européenne, comme occasionnant concomitamment une sortie pure et simple du marché intérieur, reste peu clair. Certes, la première ministre Theresa May a déclaré le 17 janvier 2017, lors d'un discours<sup>15</sup> au Lancaster House<sup>16</sup>, que le Brexit pour lequel s'étaient exprimés les électeurs britanniques signifiait logiquement la non appartenance au marché intérieur. Cependant, on prendra soin de remarquer

---

<sup>10</sup> H-W. SINN, « Die Bedeutung des Brexit für Deutschland und Europa », *Frankfurter Allgemeine*, 16 mars 2017. Disponible notamment depuis le site internet du professeur Hans-Werner Sinn, [http://www.hanswernersinn.de/de/FAZ\\_16032017](http://www.hanswernersinn.de/de/FAZ_16032017) (dernière consultation le 22 avril 2017). Extraits traduits de l'allemand.

<sup>11</sup> Statistiques de l'Organisation Mondiale du Commerce pour 2015.

<sup>12</sup> Statistiques de la Banque mondiale d'après les données de l'OCDE pour 2015.

<sup>13</sup> Voir par exemple H. AGNEW, P. JENKINS, « What would Brexit mean for the City of London? », *Financial Times*, 23 février 2016.

<sup>14</sup> Voir l'analyse de G. FELBERMAYR, « Stellungnahme zur Anhörung im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union im Deutschen Bundestag », 24 avril 2017. Disponible sur [http://www.bundestag.de/blob/503534/404bfd5eaa05b07453e568e3762ad372/adrs-18\\_21\\_98-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/503534/404bfd5eaa05b07453e568e3762ad372/adrs-18_21_98-data.pdf) (site internet du Bundestag - dernière consultation le 26 avril 2017).

<sup>15</sup> Une retranscription intégrale de ce discours est disponible par exemple depuis le site de *The Telegraph*, <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/17/theresa-mays-brexit-speech-full/> (dernière consultation le 22 avril 2017).

<sup>16</sup> Le Lancaster House est le bureau des Affaires étrangères et du Commonwealth.

qu'elle utilise une forme assez conditionnelle en s'exprimant sur ce point. La première ministre May explique le caractère impératif de la sortie du marché intérieur, uniquement dans l'hypothèse d'une continuation de la politique de mise en œuvre du Brexit telle que conduite actuellement par son gouvernement<sup>17</sup>. Or, si la sincérité des ministres de la Couronne n'est pas discutée, la certitude de la continuation de la politique actuelle n'est pas absolue, notamment depuis que l'on sait que Theresa May désire convoquer des élections législatives anticipées<sup>18</sup>.

De façon générale, ce qui pèse le plus sur l'économie britannique et sur ses perspectives de croissance, c'est justement ce climat d'incertitude. Cela se vérifie d'autant plus que, comme nous l'avons vu, l'économie anglaise est en grande partie tournée vers des secteurs financiers et bancaires, qui se caractérisent principalement par leur volatilité et leur aversion pour le manque de clarté.

Le Fonds monétaire international (FMI) prévoit d'ailleurs, du seul fait du Brexit, une réduction de ses prévisions de croissance mondiale de 0,1 point. Le FMI explique que les services financiers, qui font la force de l'économie britannique, se délocaliseront vers la zone euro. L'organisation internationale estime que cet hypothétique exode vers le continent priverait l'île d'un pan lucratif de son économie, mais aussi de son principal outil de financement de projets et d'entreprises.

Le FMI projette que les États membres de l'Union européenne subiraient le « *contrecoup mécanique* » du Brexit. Au premier rang desquels l'Allemagne, qui pourrait voir sa croissance impactée à hauteur de 0,4 point de son PIB.<sup>19</sup>

## **B. Des liens économiques étroits qui alarment l'opinion allemande**

Ce qui inquiète principalement la doctrine et l'opinion allemande est la très forte imbrication des économies allemande et anglaise. L'Allemagne est l'un des deux seuls États membres de l'Union européenne<sup>20</sup> à avoir une balance commerciale excédentaire avec la Grande-Bretagne<sup>21</sup>, 2500 entreprises allemandes sont installées en Grande-Bretagne et en Irlande du nord où elles emploient environ 370 000

---

<sup>17</sup> L'annonce de Theresa May s'inscrit fondamentalement dans la description d'un projet, qui n'est bien sûr pas encore acté. Cela ressort par exemple clairement de sa phrase : « But I want to be clear. what I am *proposing* cannot mean membership of the Single Market. ». De la même manière, le caractère hypothétique de la proposition de Theresa May est lisible lorsqu'elle explique : « *That Agreement may take in elements of current Single Market arrangements in certain areas* ».

<sup>18</sup> Voir par exemple S. ZASTIRAL, « Theresa May will free Hand », *Die Zeit*, 18 avril 2017.

<sup>19</sup> Ces projections du Fonds monétaire international sont disponibles depuis le site internet du FMI <http://www.imf.org/fr/news/articles/2016/07/18/18/11/na07192016-imf-cuts-global-growth-forecasts-on-brex-it-warns-of-risks-to-outlook> (dernière consultation le 22 avril 2017).

<sup>20</sup> Le second étant le royaume des Pays-Bas, voir dans ce sens D. LLEWELLYN, « Ten myths in the Brexit debate », SUERF - The European Money and Finance Forum, Vienne, 7 mai 2016, p.12.

<sup>21</sup> Voir pour une analyse détaillée Center for European Reform, « The Economic Consequences of Leaving the EU : The Final Report of the CER Commission on Brexit 2016 », p.39. Rapport cité par le Bundestag dans sa bibliographie indicative sur le Brexit (Literaturauswahl 2015 – 2016), et disponible depuis [https://www.cer.org.uk/sites/default/files/smc2016\\_26april2016.pdf](https://www.cer.org.uk/sites/default/files/smc2016_26april2016.pdf) (dernière consultation le 17 avril 2017).

salariés, et 10% des investissements directs sur l'île proviennent d'Allemagne<sup>22</sup>. La situation est d'autant plus problématique que les économies de ces deux États se sont en (grande<sup>23</sup>) partie imbriquées. Les britanniques ont en effet développé des services dont les entreprises allemandes ont besoin pour augmenter leur part de marché et vendre leurs marchandises auprès des consommateurs européens, par ailleurs souvent anglais en ce qui concerne les biens de consommation à haute valeur ajoutée<sup>24</sup>. Or, le caractère minoritaire de cette situation commerciale pourrait se révéler d'importance, notamment dans le contexte de la négociation imminente des futures relations entre le Brexit et l'Union européenne. Dès lors, la voie de l'Allemagne pourrait être plus difficilement audible lorsqu'il s'agira de définir les contours de l'accès au marché intérieur. En effet, le traité qui organise le retrait d'un État membre de l'Union européenne doit recueillir l'approbation d'une forte majorité qualifiée au Conseil de l'Union européenne (72 % des 27 États membres, soit 20 États membres représentant 65 % de la population de l'Union des vingt-sept) puis d'une majorité simple au Parlement<sup>25</sup>.

En outre, la question du paiement de la participation du Royaume-Uni au budget de l'Union est une source de préoccupation pour l'Allemagne. En effet, les contributions des États membres, qui participent du budget de l'Union européenne à hauteur d'environ 73% des recettes en 2013, sont en principe calculées à partir d'un pourcentage du revenu national brut<sup>26</sup>. Tel n'était pas tout à fait le cas du Royaume-Uni qui, comme on le sait, avait bénéficié d'un « rabais » à l'issue des négociations du Conseil européen de Fontainebleau de 1984. Le manque à gagner a alors été réparti entre les autres États membres, à l'exception de la République fédérale d'Allemagne qui ne versait que les deux tiers de la part qui aurait normalement dû lui échoir<sup>27</sup>.

Il n'est pas impossible que ce mécanisme de répartitions des coûts soit de nouveau choisi pour affronter le vide budgétaire qui sera occasionné par le Brexit.

---

<sup>22</sup> Chiffres de la DZ Bank repris par N. VERSIEUX, « Avec le Brexit, l'Allemagne va dominer encore plus l'UE », *Le Temps*, Suisse, 24 juin 2016.

<sup>23</sup> D. LLEWELLYN, « Ten myths in the Brexit debate », SUERF - The European Money and Finance Forum, Vienne, 7 mai 2016, p.12.

<sup>24</sup> On va au-delà du cliché lorsqu'on étudie l'impact du Brexit sur le marché de l'automobile allemand. Voir notamment dans ce sens les données du United Nation Comtrade Database de 2015, selon lesquels les voitures de tourisme et autres véhicules en provenance d'Allemagne correspondent quantitativement à la deuxième importation du Royaume-Uni, avec 4,1% de l'importation anglaise totale en 2015 dédiée aux automobiles allemandes.

<sup>25</sup> Article 50 du Traité sur l'Union européenne ; article 238 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Voir communiqué de Presse de la Commission européenne (MEMO/17/648), disponible depuis [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-17-648 fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-648_fr.htm) (dernière consultation le 25 avril 2017).

<sup>26</sup> Le reste étant issu par ordre d'importance, respectivement d'une portion en constante diminution (0,3% depuis 2007 contre 1,4% en 1985) de la TVA (à hauteur d'environ 11% en 2013), de l'intégralité des droits de douanes (environ 13% en 2013), ainsi que d'autres recettes telles que les excédents disponibles du fait d'excédents de l'exercice précédent, du produit de la vente de biens meubles ou immeubles, du produit des amendes, astreintes ou sanctions etc. Voir J-P. JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, 2015, pp. 219-228.

<sup>27</sup> Ibid. p. 230. Cette situation a en partie évolué, l'Allemagne conservant un statut privilégié : le « rabais sur rabais », qu'elle partage avec les Pays-Bas, la Suède et l'Autriche.

En effet, malgré l'existence de ce « chèque » britannique, le Royaume-Uni est le quatrième plus gros contributeur du budget de l'Union<sup>28</sup>. Les autres États membres devraient alors nécessairement supporter une augmentation de leur contribution, notamment l'Allemagne, qui supporterait en prime la suppression de son « rabais sur rabais »<sup>29</sup>.

Cependant, s'il est certain que les États membres de l'Union européenne, et tout particulièrement l'Allemagne, auront à souffrir économiquement du Brexit, il n'est pas impossible que le retrait des britanniques n'occasionne pas quelques retombées plus positives pour le continent. Ainsi, les analystes économiques et les cabinets d'audit pronostiquent, depuis l'annonce du référendum, la relocalisation de certaines entreprises majeures sur le continent<sup>30</sup>. Les indices de confiance allemands réévalués à la hausse<sup>31</sup> attirent les investisseurs à Francfort et à Berlin<sup>32</sup> au détriment de Londres.

Si l'Allemagne se réjouit des retombées économiques positives que peut entraîner l'attractivité de son territoire et de son modèle économique, cette tendance contribue *inter alia* à la placer dans une situation politique malaisée vis-à-vis de ses partenaires européens. En effet, certains des autres États membres de l'Union n'attendent vraisemblablement aucune retombée positive du divorce. L'Allemagne rentre ainsi dans un jeu politique difficile, où la nécessité de résolution d'une crise peut en réalité s'avérer être un facteur d'aggravation de cette crise.

## II. DES PRÉOCCUPATIONS ALLEMANDES LIÉES À L'ORGANISATION POLITIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

En tant que principal acteur économique et politique sur la scène européenne, l'Allemagne s'est rapidement organisée pour offrir une position claire sur ses intentions et ses actions pour l'Europe, accroissant son influence sur la prise de décision dans la diplomatie de l'Union (A). Les circonstances propulsent l'Allemagne vers une position hégémonique vis-à-vis des autres États membres de

---

<sup>28</sup> En 2015, le Royaume-Uni a versé 18,21 milliards d'euros au budget de l'Union européenne (après un rabais de 6,08 milliards). Il a perçu 4,27 milliards d'euros en droits de douane et en prélèvements agricoles pour le compte de l'UE, dont il peut retenir 25 % au titre des frais administratifs, d'après le rapport financier de la Commission européenne de 2015. Disponible depuis [http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2015/lib/financial\\_report\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2015/lib/financial_report_2015_en.pdf) (dernière consultation le 27 avril 2017).

<sup>29</sup> Voir J. HAAS, E. RUBIO, « Brexit et budget de l'UE : menace ou opportunité », *Policy Paper n°183*, 16 janvier 2017, Berlin, Institut Jacques Delors, Bertelsmann Stiftung. Disponible depuis <http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/01/BrexitBudgetUE-HaasRubio-IJD-JDIB-Jan17-1.pdf> (dernière consultation le 27 avril 2017).

<sup>30</sup> Voir par exemple G. DE CALIGNON, « Brexit : les entreprises préfèrent l'Allemagne et les Pays-Bas à la France », *Les Echos*, 31 janvier 2017.

<sup>31</sup> Voir H. GRAUPNER, « Germany gains popularity among foreign investors », *Deutsche Welle*, 19 avril 2017.

<sup>32</sup> A titre d'exemple, le groupe bancaire « Lloyds » première banque du Royaume-Uni, aurait décidé de faire de sa succursale berlinoise son établissement principal hors du Royaume-Uni. Voir J. COX, « Lloyds 'chooses Berlin' as base for its European hub post-Brexit », *The Independent*, 17 avril 2017.

l'Union européenne, alors que l'Europe et le monde connaissent une période de grande instabilité diplomatique (B).

#### A. La perspective d'un accroissement de l'influence allemande dans l'Union

En quarante ans d'union, le Royaume-Uni a su, entre autres, apporter et parfois imposer à la communauté une économie et une doctrine économique, une diplomatie, ainsi bien sûr qu'une langue. Ce faisant, il a coexisté avec d'autres grandes puissances européennes dans la mise en place et la mise en œuvre des politiques européennes, participant de la dilution du leadership autrement accaparé par le couple franco-allemand.

Le Brexit vient profondément perturber cet équilibre. Dans un contexte de simple compétition entre les États européens, l'Allemagne aurait tout à gagner du changement de paradigme politique qui semble vouloir s'opérer en sa faveur. Il pourrait par exemple ressortir du Brexit que la langue allemande prenne une part plus importante dans la pratique institutionnelle européenne<sup>33</sup>. De la même manière, l'Allemagne envisage le rapatriement des agences européennes basées à Londres (Autorité bancaire européenne et Agence européenne des médicaments) respectivement vers Francfort et Bonn<sup>34</sup>. Cependant, l'Union européenne ne doit pas s'envisager comme un lieu de compétition mais bien un ensemble basé sur une logique de coopération.<sup>35</sup>

*« Le Brexit ne s'est pas soldé, comme les supporters du projet de l'intégration européenne (et spécialement les représentants des institutions de l'UE l'avaient espéré), par davantage de solidarité entre les peuples européens restant dans l'UE. [...] L'instabilité de l'architecture politique européenne s'est accrue. L'Allemagne s'est sentie obligée d'être le manager des affaires européennes post-Brexit, ce qui a semblé confirmer l'idée d'une Allemagne hégémonique malgré elle au sein de l'UE. Le rôle de 'leader' de l'Allemagne et peut-être inévitable, mais en tant que stratégie, il est voué à l'échec, parce qu'aucun autre État membre n'est à l'aise avec les idées allemandes. Ce que l'on observe, c'est un*

<sup>33</sup> Tel n'est actuellement pas le cas, la langue allemande étant reléguée à une place très secondaire par rapport à l'anglais et au français. Voir par exemple S. LOPEZ, « État et enjeux du multilinguisme dans les institutions européennes », in D. HANF, K. MALACEK, E. MUIR (dir.), *Langues et construction européenne*, Bruxelles, Cahier du Collège d'Europe, 2008.

<sup>34</sup> Voir par exemple M. FRÜHAUF, « Wohin zieht Europas Bankenaufsicht? », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15 novembre 2016 ; ou plus récemment, voir R. BERSCHENS, J. HILDEBRAND, T. HANKE, « Picking Over the Brexit Bones », *Handelsblatt Global*, 12 avril 2017.

<sup>35</sup> Le général De Gaulle a dit en décembre 1964 « Dès lors que nous ne nous battons plus entre Européens occidentaux [...] il est absolument normal que s'établisse entre ces pays occidentaux une solidarité. C'est cela l'Europe, et je crois que cette solidarité doit être organisée. Il s'agit de savoir comment et sous quelle forme. », in E. JOUVE, *Le Général de Gaulle et la construction de l'Europe : 1940-1966*, Paris, Bibliothèque Constitutionnelle et de Science Politique, 1966-2, vol. 25. Pour aller plus loin dans une réflexion contemporaine de la place de la solidarité et de la coopération en Europe, voir K. ABDEREMANE, A. BERRAMDANE (dir.), *Union européenne : Une Europe sociale et solidaire ?*, Mare & Martin Droit Public, 2015.

*nationalisme protectionniste qui prend le dessus sur la coopération à l'intérieur de l'UE. »<sup>36</sup>*

L'autre grand chambardement du Brexit, est la perte d'un allié ordo-libéral précieux pour l'Allemagne<sup>37</sup>, les diplomates européens rapportant que les initiatives de Berlin sont rejetées presque par principe par les représentants des autres États membres<sup>38</sup>. L'Allemagne a eu, ses dernières années, besoin du soutien de Londres pour influencer le jeu politique européen. Qui plus est, le Royaume-Uni était un allié d'autant plus intéressant qu'il n'interférerait que très peu dans la politique monétaire « *préoccupation allemande majeure, qui dépense une immense énergie politique à s'assurer que la zone euro suive ce paradigme* ». <sup>39</sup>

Bref, du fait notamment de son économie florissante et de sa stabilité politique, l'Allemagne a eu une voix prépondérante lorsqu'il s'est agi d'offrir une issue à la crise que représente le Brexit pour l'intégration européenne. Certains pensent qu'elle a endossé ce rôle malgré elle<sup>40</sup>, mais il lui sera sûrement profitable de ne pas s'imposer au point de défendre seule des politiques devenues minoritaires au sein des autres États membres de l'Union. C'est peut-être l'une des raisons qui a poussé Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, à choisir le français Michel Barnier pour conduire les négociations de l'accord de sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne.

## **B. Des modifications politiques structurelles dans un contexte international difficile**

Une difficulté supplémentaire vient se greffer à la situation diplomatique délicate dans laquelle se trouve l'Allemagne vis-à-vis de ses partenaires européens. Une menace endogène, la montée des nationalismes et des parties « europhobes », mais aussi une menace exogène, avec les promesses de changements profonds dans les politiques internationales menées par les États-Unis.

---

<sup>36</sup> Voir R. STURM, « Der Brexit dominiert die Agenda der EU-Politik : der europäische Integrationsprozess hat seine Anziehungskraft verloren », *Zeitschrift für Politik*, décembre 2016-4, Vol. 63, Issue 4, p. 398-405. Extraits traduits de l'allemand.

<sup>37</sup> Voir par exemple en ce sens D. SCHWARZER, « It is in Germany's interest to avoid a Brexit », in « Brexit: Views from Brussels, Berlin, Paris, and Warsaw », German Marshall Fund of the United States, 18 mai 2015. Disponible depuis <http://www.gmfus.org/blog/2015/05/18/brexit-views-brussels-berlin-paris-and-warsaw> (dernière consultation le 28 avril 2017).

<sup>38</sup> Propos rapportés par S. KORNELIUS, « Face au « Brexit », l'Allemagne s'inquiète pour l'Europe », *Le Monde*, 1<sup>er</sup> juin 2016.

<sup>39</sup> D. SCHWARZER, « It is in Germany's interest to avoid a Brexit », *loc.cit.*. Extrait traduit de l'anglais.

<sup>40</sup> Voir notamment R. STURM, « Der Brexit dominiert die Agenda der EU-Politik : der europäische Integrationsprozess hat seine Anziehungskraft verloren », *loc.cit.*. Voir aussi pour une analyse de la place de l'Allemagne dans le leadership européen, C. LEQUESNE, « L'Allemagne et la puissance en Europe », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome 47, 2015-1, pp. 5-13.

En réponse à ces menaces endogènes, que représentent la poussée des nationalismes dans l'Union européenne<sup>41</sup>, les eurodéputés allemands ont été particulièrement actifs. Ainsi, on a notamment entendu le président du parti populaire au Parlement européen, Manfred Weber, soutenir la jeunesse britannique, ou Gabrielle Zimmer s'inquiéter d'un possible inversement du processus de paix en Irlande<sup>42</sup>.

Le Brexit pourrait s'avérer être un facteur d'aggravation des crises qui secouent aujourd'hui l'Europe. La perte d'un allié géopolitique est à craindre. L'Allemagne et le Royaume-Uni avaient jusqu'à présent toujours partagé l'ambition d'une Union européenne agissant comme un acteur global et parlant d'égal à égal avec la Russie, la Chine ou les États-Unis. Ainsi, sur le plan commercial, l'Allemagne perd un soutien d'importance, notamment en ce qui concerne la mise en place du traité de libre-échange avec le Canada<sup>43</sup>. Sur le plan sécuritaire, les allemands s'inquiètent<sup>44</sup> du désengagement annoncé par les États-Unis, qui pourrait pousser dans le sens d'un approfondissement de la politique actuelle de défense et de sécurité commune<sup>45</sup>.

En ce qui concerne l'espace de liberté de sécurité et de justice, il est possible que le retrait du Royaume-Uni ait un impact négatif. L'accès aux bases de renseignements américaines, canadiennes, australiennes et néo-zélandaises qui étaient jusqu'à présent disponibles aux européens par l'intercession du Royaume-Uni<sup>46</sup>, pourrait par exemple disparaître. Cela pousse d'ailleurs à s'interroger sur la pertinence du choix d'un commissaire britannique pour la sécurité<sup>47</sup>.

---

<sup>41</sup> Voir pour une réflexion et une analyse du regain nationaliste qui touche l'Est comme l'Ouest de l'Europe, P. MOREAU, B. WASSENBERG (dir.), *European Integration and new Anti-Europeanism*, Franz Steiner Verlag, 2017.

<sup>42</sup> Voir communiqué de presse du Parlement européen du 28 juin 2016, et vidéo du service presse du Parlement européen disponible depuis <https://www.europarl.europa.eu/fr/programme/eu-affairs/britain-votes-to-leave-reactions-from-the-european-parliament> (dernière consultation 28 avril 2017).

<sup>43</sup> L'Accord économique et commercial global (AECG) / Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA).

<sup>44</sup> Voir le « Livre blanc allemand sur la Défense », *op.cit.*

<sup>45</sup> Voir le plan de Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, pour une Europe de la défense. Il a notamment déclaré dans son discours sur l'état de l'Union du 14 septembre 2016 que « l'Europe ne peut plus se permettre de dépendre de la puissance militaire d'autres pays ou de laisser la France défendre seule son honneur au Mali. (...) Pour garantir la solidité de la défense européenne, l'industrie européenne de la défense doit faire preuve d'innovation. C'est pourquoi nous proposerons, avant la fin de l'année, la création d'un Fonds européen de la défense, pour stimuler activement la recherche et l'innovation. » Le discours sur l'état de l'Union est disponible depuis [http://europa.eu/rapid/press-release SPEECH-16-3043\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_fr.htm) (dernière consultation le 28 avril 2017).

<sup>46</sup> Les services de renseignements du Royaume-Uni et des quatre États précités forment une alliance appelée « five eyes ».

<sup>47</sup> Voir sur ce point H. LABAYLE, E. DE CAPITANI, « Un commissaire britannique à la sécurité de l'Union européenne : le bon endroit, au bon moment, pour la bonne personne ? », Réseau universitaire européen droit de l'espace de liberté de sécurité et de justice, 24 septembre 2016. Disponible depuis <http://www.gdr-elsj.eu/2016/09/24/cooperation-judiciaire-penale/un-commissaire-britannique-a-la-securite-de-lunion-europeenne-le-bon-endroit-au-bon-moment-pour-la-bonne-personne/> (dernière consultation le 28 avril 2017).

Plus généralement, la crainte d'un « effet domino » est particulièrement présente en Allemagne<sup>48</sup> qui, pour des raisons politiques, mais aussi historiques, a ajusté sa raison d'État et sa conception de l'histoire en fonction de la communauté européenne<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> H. KAFSACK, « Angst vor dem Dominoeffekt : Das Vertrauen in die Gemeinschaft nimmt überall ab », *Das Parlament*, n°35-36, 29 août 2016. Disponible notamment depuis [http://www.das-parlament.de/2016/35\\_36/themenausgaben/-/437908](http://www.das-parlament.de/2016/35_36/themenausgaben/-/437908) (dernière consultation le 28 avril 2017).

<sup>49</sup> On se souvient du discours de Helmut Kohl du 13 octobre 1982 devant le Bundestag à Bonn, où le tout nouveau chancelier avait déclaré que l'attachement occidental était le « noyau » (Kernpunkt) de la raison d'État allemande.