



# Le traité d'Aix-la-Chapelle : promesse de convergence pour couple divisé

**Hans Stark**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2019/4 Hiver** , PAGES 73 À 86

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037300065

DOI 10.3917/pe.194.0075

Date de mise en ligne : 09/12/2019

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2019-4-page-73?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

page 73

contrechamps

## **FRANCE/ALLEMAGNE : SOUS LA BELLE ENTENTE...**





## Le traité d'Aix-la-Chapelle : promesse de convergence pour couple divisé

Par **Hans Stark**

**Hans Stark** est secrétaire général du Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) à l'Ifrri et professeur de civilisation allemande à Sorbonne Université.

Le traité d'Aix-la-Chapelle, sous de multiples engagements, dissimule nombre de désaccords : sur la défense, l'avenir de l'Union européenne, les politiques économiques, les rapports avec la Russie... La campagne pour les élections européennes a d'ailleurs éclairé ces divergences. L'ensemble franco-allemand a néanmoins réussi à préserver une étonnante capacité de compromis : c'est sur cette capacité que s'appuie sa durabilité, au-delà d'un traité qui pourrait ne pas remplir ses promesses.

politique étrangère

*« Les traités, voyez-vous, sont comme les jeunes filles  
et les roses : ça dure ce que ça dure ! »*

Charles de Gaulle, à propos du traité de l'Élysée,  
après sa ratification par le Bundestag

La crise qui frappe ce qu'on appela naguère « l'Ouest » rend *a priori* une entente étroite entre la France et l'Allemagne plus indispensable que jamais. Le traité d'Aix-la-Chapelle<sup>1</sup>, signé le 22 janvier 2019, répond donc aussi aux défis lancés par la réorientation de la politique américaine sous Donald Trump et l'impact du Brexit, sans mentionner les besoins intrinsèques d'une « relance » européenne, rendue nécessaire par les insuffisances structurelles de l'UE.

L'idée d'un nouveau traité franco-allemand revient à Emmanuel Macron, qui l'a formulée dans son discours à la Sorbonne – même si le projet d'un « nouveau traité de l'Élysée » avait été envisagé avant son élection de 2017.

1. Voir « Traité de coopération franco-allemand d'Aix-la-Chapelle », disponible sur : <[www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)>.

Que les deux pays souhaitent rapprocher leurs positions politiques économiques traduit les enjeux de ce début de XXI<sup>e</sup> siècle : l'ordre international (et européen) est menacé par la montée en puissance d'acteurs autoritaires comme la Chine d'un côté, et de l'autre par l'imprévisibilité d'une Amérique sur laquelle plus aucun « allié » ne peut plus compter avec certitude. La cohésion de l'UE est minée à l'intérieur par la fragmentation de ses sociétés et la montée des mouvements populistes et eurosceptiques, ainsi qu'à l'extérieur par des conflits armés et l'effondrement de structures étatiques fragilisant son « voisinage », tant à l'Est qu'au Sud<sup>2</sup>.

Dans ce contexte de crise et d'incertitude, le franco-allemand non seulement s'avère nécessaire, mais il symbolise la survie des principes du « monde d'hier », fondés sur les idées de réconciliation et de multilatéralisme voire, jusqu'à un certain degré, de supranationalisme.

Avec ce nouveau traité, France et Allemagne mettent la barre très haut. Car les enjeux qu'il identifie sont ceux sur lesquels les accords entre les deux pays font défaut depuis longtemps. Le traité d'Aix-la-Chapelle n'a pas pour vocation de promouvoir l'amitié ou la réconciliation entre la France et l'Allemagne – le processus est clos –, mais de favoriser leur convergence dans des domaines où ils divergent encore. Les formulations du traité en témoignent, comme les malentendus, voire les accrochages, qui l'ont suivi tout au long de l'année 2019.

### Un traité de coopération qui cache des désaccords

Le traité accorde une place éminente à la coopération en matière de sécurité (articles 3 à 8). C'est pourtant là que les avancées étaient les plus difficiles. Les raisons sont bien connues. La République fédérale est soumise aux règles d'une Constitution parlementaire qui rend des opérations extérieures communes très difficiles. De même, l'Allemagne n'était pas prête à faire des concessions dans le traité sur le plan de la politique d'exportation d'armements. On reste donc ici plutôt dans le vague, lorsqu'on souligne dans le traité que « les deux États agissent conjointement dans tous les cas où ce sera possible, conformément à leurs règles nationales respectives, en vue de maintenir la paix et la sécurité » (art. 4.2), et lorsqu'on affirme : « Les deux États élaboreront une approche commune en matière d'exportation d'armements en ce qui concerne les projets communs » (art. 4.3). L'emploi du futur (sans date précise) souligne bien que, pour l'heure, les partenaires n'ont toujours pas d'approche commune...

2. « Erneuerte Partnerschaft. Paris und Berlin weisen den Weg. Können sie sich aber auch durchsetzen? », *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 23 janvier 2019.

La prudence reste également de mise quand les deux parties stipulent (art. 6) «qu'en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée... ils créent une unité commune en vue d'opérations de stabilisation dans des pays tiers». En France, on aurait sans doute préféré l'annonce de la création d'une force franco-allemande d'intervention rapide, formée pour être par exemple déployée en Afrique. Or si Ursula von der Leyen, alors ministre de la Défense, n'était pas opposée à plus d'ambition et de précision, le ministère allemand des Affaires étrangères, dirigé par un responsable social-démocrate, se montrait nettement plus réticent<sup>3</sup>. L'Afrique revient dans l'article 7 consacré à la politique de développement, d'enseignement, de formation professionnelle, d'égalité des sexes, avec l'objectif d'assurer la bonne gouvernance, la prévention des conflits et la résolution des crises – dans la double perspective allemande de lutte contre les causes migratoires, et française de stabilisation du Sahel. On peut voir là un compromis visant à rapprocher les politiques africaines des deux pays.

L'article 4.1 stipule que les deux États «se prêtent aide et assistance par tous les moyens dont ils disposent, y compris la force armée, en cas d'agression contre leurs territoires». Le traité ne précise pas si «la force armée» inclut l'arme nucléaire, question que ni la France, ni l'Allemagne ne souhaitent aborder. Mais on peut aussi s'interroger sur l'utilité réelle de ce type d'engagement, qui concerne d'évidence plus la sécurité à l'Est qu'au Sud – une attaque menée par un pays du sud de la Méditerranée contre la France ou l'Allemagne étant infiniment plus improbable qu'une déstabilisation (elle-même très hypothétique) en Europe centrale qui entraînerait une menace sur les frontières de l'Allemagne ou de la France, comme au bon vieux temps de la guerre froide...

Le traité ne comporte pas plus d'annonce précise sur les objectifs en matière de construction européenne, mais il stipule que «les deux États se consultent régulièrement à tous les niveaux sur les grandes échéances européennes, en cherchant à établir des positions communes et à convenir de prises de parole coordonnées de leurs ministres» (art. 2) – ce qui fut loin d'être la règle dans le passé... Les affaires européennes seront donc sans doute au cœur des réunions entre gouvernements qui devront avoir lieu au moins une fois par an, et verront l'adoption d'un «programme pluri-annuel de projets de coopération franco-allemande».

Ces projets résisteront-ils à l'épreuve d'une réalité qui ne cesse d'opposer les deux pays sur un nombre non négligeable de chantiers européens ?

3. «Erst kommt die Versöhnung, jetzt kommt die Arbeit», *FAZ*, 23 janvier 2019.

Rien n'est moins sûr. La chronologie des désaccords qui ont suivi la signature du traité d'Aix-la-Chapelle en a donné plus qu'un avant-goût.

### **Le difficile pas de trois franco-germano-russe**

Le 14 janvier 1963, le premier véto de De Gaulle contre l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté européenne (que favorisait alors la RFA) précède de huit jours la signature du traité de l'Élysée. Le 7 février 2019, deux semaines après la signature du traité d'Aix-la-Chapelle, Paris se dissocie de Berlin dans le dossier de Nord Stream 2. Pour Berlin (comme jadis pour Bonn), c'est là un coup de semonce auquel le gouvernement fédéral ne s'attendait pas, et qui marque son isolement dans son soutien au projet de gazoduc.

C'est la veille que Paris a surpris la chancellerie en annonçant son intention de voter pour une directive européenne sur Nord Stream 2 (contestée par l'Allemagne) qui empêcherait Gazprom d'exercer un contrôle intégral sur le pipeline<sup>4</sup>. Sur le fond, la France avait quelques raisons d'agir ainsi.

### **L'affaire Nord Stream 2**

La position allemande visant à présenter Nord Stream 2 comme un projet économique, alors qu'il est par essence politique, n'était guère convaincante. La Pologne, les pays Baltes et l'Ukraine – que la France décidait de soutenir dans cette affaire – s'interrogeaient à juste titre sur les retombées de ce projet sur la sécurité de leur approvisionnement énergétique, et sur leur rôle de pays de transit du gaz russe. Sans parler de l'hostilité de Washington, avide de vendre son propre gaz aux Européens.

On peut cependant difficilement estimer que la décision française résulte de l'effort de coordination franco-allemande que prévoit l'article 2 du traité d'Aix-la-Chapelle... Certes, la politique russe de l'Allemagne – sanctionner l'économie de la Russie pour sa politique envers l'Ukraine, mais acheter son gaz dont elle dépend – n'est pas exempte de contradictions. Mais comment qualifier celle de la France, qui s'oppose à Nord Stream 2 en février 2019 avant de réviser sa politique envers le Kremlin quatre mois plus tard ? Le « dialogue stratégique » que le président français annonce dans une interview dès le 11 juin 2019, et qui est confirmé par l'entrevue entre Macron et Poutine au fort de Brégançon le 19 août 2019, répond certes à un besoin réel de rapprochement avec le Kremlin. Il ne peut y avoir de dialogue sur la sécurité en Europe sans la Russie, et les sujets de discussion – du Moyen-Orient à la Chine en passant par le traité FNI et le dossier iranien – ne

4. N. Barotte, « Nord Stream 2 : coup de froid entre Paris et Berlin », *Le Figaro*, 8 février 2019, disponible sur : <[www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr)>.

manquent pas. Mais le revirement de la politique russe de l'Élysée a-t-il pour objectif de rendre « plus souveraine et indépendante » la politique étrangère de l'Union européenne ? Ou s'agit-il simplement d'affirmer le rôle pivot de la France sur la scène internationale ?

À en juger par les commentaires d'outre-Rhin, c'est la deuxième option qui prévaut aux yeux des Allemands<sup>5</sup> – qui peuvent toutefois encore se tromper si le nouveau « dialogue stratégique » respecte la logique et les engagements du « format Normandie ». En attendant, Norbert Röttgen, président de la commission des Affaires étrangères du Bundestag (CDU), juge avec franchise que, face à la Russie, France et Allemagne ne parlent pas d'une seule voix, alors qu'elles devraient rester unies face à Poutine<sup>6</sup>. Cette prise de position d'un des proches de la chancelière ne laisse guère de doute sur le fait de savoir si la révision de la politique russe de la France a tenu compte des engagements du traité d'Aix-la-Chapelle...

### Les heurts de la campagne européenne... et leurs suites

Première phrase de l'article 1<sup>er</sup> du traité franco-allemand du 22 janvier : « Les deux États approfondissent leur coopération en matière de politique européenne. » Les élections européennes qui se sont déroulées quatre mois plus tard auraient donc pu mettre cet engagement en œuvre. Ces élections furent, comme il est naturel, précédées d'une campagne où les partis défendirent leurs positions. Ainsi, l'objectif affiché par La République en marche (LaREM) était-il de briser l'emprise traditionnelle du PPE et de la gauche sociale-démocrate<sup>7</sup> sur le Parlement européen. Objectif atteint : les deux formations n'ont plus, ensemble, la majorité absolue au Parlement européen, et doivent désormais s'appuyer sur les Verts, ou les libéraux d'ADLE. Or ce qui réjouit ici l'Élysée consterne les deux partis qui composent le gouvernement fédéral à Berlin, et qui, partis membres du PPE et du S&D, s'efforcent, face à la pression des populistes en Allemagne, de limiter l'implosion du système des partis d'outre-Rhin.

Le phénomène LaREM s'inscrit clairement à l'encontre de cette volonté, ce qui explique en partie les problèmes existant aujourd'hui entre Paris et Berlin. Mais de là à entendre la tête de liste LaREM (jusqu'alors ministre des Affaires européennes) dire tout haut ce qu'elle pense de son partenaire allemand il y a un pas qui n'est pas toujours franchi aussi allègrement.

5. Voir S. Lehnartz, « Macron, der Russland-Verführer », *Die Welt*, 11 septembre 2019, disponible sur : <[www.welt.de](http://www.welt.de)>.

6. T. Wieder, J.-P. Stroobants, J. Iwanuk et A.-F. Hiver, « L'initiative française suscite interrogations et doutes en Europe », *Le Monde*, 7 septembre 2019, disponible sur : <[www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)>.

7. Réunie dans « l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates (S&D) ».

On peut plutôt douter de la volonté de Nathalie Loiseau de donner la priorité à la coopération avec Berlin quand elle résume (il est vrai en *off*) sa position sur la chancellerie : « le problème en Europe, c'est Merkel », tout en qualifiant « d'ectoplasme qui n'a jamais rien réussi »<sup>8</sup> le malheureux *Spitzenkandidat* Manfred Weber soutenu, notamment, par... Angela Merkel.

Du début de la campagne en mars jusqu'à l'échec de la candidate française au poste de commissaire en octobre, en passant par le veto français contre Weber et l'élection, à une très courte majorité, de Von der Leyen à la succession de Juncker, l'entente franco-allemande sur les affaires européennes a montré de sérieuses faiblesses.

Celles-ci commencent avec la réponse allemande à la tribune d'Emmanuel Macron, publiée début mars, dans laquelle le chef de l'État détaille les projets qu'il entend défendre lors des européennes. Le texte est diffusé dans les 28 pays membres et s'adresse directement à leurs citoyens – une approche très inhabituelle en Allemagne où l'exécutif ne s'adresse « au peuple » qu'à travers le Parlement. Axé sur trois thèmes majeurs (liberté, protection, progrès), le texte « Pour une renaissance européenne » s'inspire, dans ses grandes lignes, des discours qu'Emmanuel Macron a consacrés à l'Europe depuis son élection<sup>9</sup>. C'est d'ailleurs aussi le titre de « Renaissance » qui coiffera la liste des candidats LaREM à ces mêmes élections. Côté allemand, le terme « renaissance » peut choquer : du constat que l'Europe doit renaître (de ses cendres ?), peut-on conclure que Paris estime que les quatre mandats de Merkel ont poussé l'Europe vers l'abîme ? Difficile pour la chancellerie, dans ces conditions, de répliquer sans se défendre, sans entrer dans un face-à-face frontal avec le président.

Une fois de plus, en les ignorant, l'Allemagne semblait donc se désintéresser des initiatives européennes du président français – une source de frustration (parmi d'autres) à Paris. Mais cette fois la réponse allemande a finalement vu le jour, et elle a été sèche. Elle est venue sous la forme d'une tribune de la nouvelle présidente de la CDU, Annegret Kramp-Karrenbauer, alors encore considérée comme la probable future chancellerie. Il n'est guère imaginable que la réponse d'AKK n'ait pas eu l'aval de Merkel. Le titre de sa réplique, publié cinq jours après celle de Macron, est en soi déjà une offense : « Faire l'Europe correctement » – ce qui sous-entend que ceux auxquels elle s'adresse, dont Macron, ne le font pas. Car

8. « Au Parlement européen, Nathalie Loiseau se crée déjà des adversaires dans son propre camp », BFMTV, 12 juin 2019, disponible sur : <[www.bfmtv.com](http://www.bfmtv.com)>.

9. « Pour une Renaissance européenne », 4 mars 2019, disponible sur : <[www.elysee.fr](http://www.elysee.fr)>.

ses positions et propositions visent directement la France, sans même chercher à éviter les stéréotypes et à provoquer le partenaire plus que nécessaire : suppression du siège de Strasbourg pour le Parlement européen ; refus d'une assurance-chômage européenne ; refus de la mutualisation des dettes entre États membres ; octroi à l'Union européenne d'un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU (ce que le traité d'Aix-la-Chapelle ne prévoit pas) ; et, surprise, compte tenu de l'état de la coopération franco-allemande en matière d'armement, mise en chantier d'un porte-avions européen.

Kramp-Karrenbauer se fait évidemment ici l'écho de ses concitoyens (y compris électeurs de l'AfD), lorsqu'elle souligne qu'avant de distribuer les richesses, il importe de les créer. Toujours fidèle aux principes du fédéralisme et de l'ordo-libéralisme allemands, elle défend l'idée d'un système de subsidiarité et de responsabilité individuelle, impliquant que chacun assume ses engagements. Le centralisme européen, l'étatisme européen, la mutualisation des dettes, l'européanisation des systèmes sociaux et du salaire minimum, seraient selon elle la mauvaise voie, alors que, de toute évidence, ces principes sont inhérents aux propositions françaises de relance européenne<sup>10</sup>.

## Une offensive de la nouvelle présidente de la CDU

La nouvelle présidente de la CDU a ainsi formulé des positions inacceptables à Paris, mais dont la plupart sont, il est vrai, très majoritaires en Allemagne – annonçant par là que sa façon de s'exprimer (et donc un jour de gouverner) serait bien différente de celle d'Angela Merkel. Si AKK n'avait été critiquée en Allemagne même pour son franc-parler excessif et pour son manque de réalisme (Strasbourg, porte-avions, ONU...), et si sa chute dans les sondages, comme ses erreurs politiques, ne créaient quelques doutes sur la probabilité qu'elle succède un jour à Merkel, ses propositions, alors très mal reçues à Paris, auraient ouvert d'interminables controverses entre Paris et Berlin. Enfin, campagne électorale oblige, force est aussi de reconnaître qu'il s'agissait là de la réponse de la présidente de la CDU aux propositions de la liste adverse Renaissance. Il reste que, de la part d'une ancienne ministre-présidente d'un Land – la Sarre – à l'origine d'une « stratégie pour la France », et qui a occupé de longues années la fonction de « plénipotentiaire chargé des relations culturelles franco-allemandes », la charge massive contre Paris peut au moins surprendre.

10. «AKK antwortet Macron : Europa richtig machen», *Welt am Sonntag*, 10 mars 2019, disponible sur : <[www.welt.de](http://www.welt.de)>.

La logique propre à la campagne électorale a donc visiblement pris le dessus sur « l'esprit d'Aix-la-Chapelle », comme ce fut d'ailleurs le cas pour le dossier de Manfred Weber. L'opposition d'Emmanuel Macron à l'élection de ce dernier à la tête de la commission fut un temps, à tort, interprété outre-Rhin comme le refus d'un Allemand à ce poste. Le reproche a irrité le chef de l'État : le refus de Weber ne s'expliquait pas, selon l'Élysée, par sa nationalité, mais par l'opposition au concept même de *Spitzenkandidat*, qui aurait cimenté la domination des deux principaux partis du Parlement européen alors qu'ils avaient perdu la majorité absolue que la droite conservatrice et la gauche social-démocrate se partageaient depuis 1979.

Que Weber n'ait pas été ménagé par Paris alors que se formait l'opposition française au concept du *Spitzenkandidat*<sup>11</sup> n'a toutefois pas rendu facile la position d'Angela Merkel face aux chrétiens-démocrates allemands fidèles à Weber<sup>12</sup>. D'où, aussi, la prise de position française en faveur d'Ursula von der Leyen. Elle évitait que le désaccord sur le *Spitzenkandidat* ne se transforme en conflit franco-allemand sur la nationalité de ce dernier, et traduisait en même temps un geste de la France envers la CDU, parti de la nouvelle présidente de la Commission. Enfin, la proposition d'Emmanuel Macron de nommer Von der Leyen à la tête de la Commission ouvrait la voie à Christine Lagarde pour la présidence de la Banque centrale européenne (poste également convoité par Berlin). L'accord Von der Leyen/Lagarde permet ainsi à la France et à l'Allemagne d'avoir chacune un poste clé dans les « Top 5 » européens, à la droite européenne de garder la présidence de la Commission, et à la France de s'assurer de la continuité de la politique de Mario Draghi.

Enfin, l'accord montrait aussi que face à une divergence profonde, Paris et Berlin pouvaient toujours s'accorder – même si l'accord qui a conduit à l'élection d'Ursula Von der Leyen devait laisser des traces, ce dont témoigne, en partie au moins, l'échec de la candidature de Sylvie Goulard à la Commission, rejetée avec les voix des députés allemands du PPE trois mois plus tard.

### **Des compromis qui ne gomment pas les désaccords**

Cette capacité franco-allemande de rebond, de compromis – on pourrait parler de résilience – s'est également manifestée dans l'épineux dossier des

11. A. Boudet et L. Hennequin, « Emmanuel Macron oublie de citer Manfred Weber (et ça n'a rien d'anodin) », *The Huffington Post*, 28 mai 2019, disponible sur : <[www.huffingtonpost.fr](http://www.huffingtonpost.fr)>.

12. « Gerangel um EU-Spitzenposten: Kramp-Karrenbauer hält zu Weber », *Web.de*, 10 juin 2019, disponible sur : <<https://web.de>>.

exportations d'armements. Le traité d'Aix-la-Chapelle dispose en effet que « les deux États élaboreront une approche commune en matière d'exportation d'armements en ce qui concerne les projets conjoints » (art. 4.3). Or la réalité est fort différente, comme l'a souligné Anne-Marie Descôtes, ambassadrice de France en Allemagne, fin mars 2019 dans un discours à l'Institut fédéral des hautes études de sécurité (BAKS). Exprimant officiellement le point de vue français, l'ambassadrice y déplorait que la question des exportations d'armes, traitée comme une affaire intérieure en Allemagne en raison des désaccords entre la CDU et le SPD (et les Verts), menace la coopération bilatérale franco-allemande en matière de défense, et nuise au renforcement de la souveraineté de l'Europe, privant cette dernière d'une industrie de défense compétitive et technologiquement avancée – les exportations étant indispensables dans un contexte de budgets de défense limités.

## Exportation d'armes et coopération de défense

Les restrictions allemandes ne concernent pas seulement, soulignait l'ambassadrice, les pays du Golfe (principale cible des ventes d'armes françaises), mais aussi des pays comme l'Inde ou le Sénégal. Dès lors qu'un industriel de l'armement utilise des composants produits en Allemagne, cette dernière s'arroge un droit de veto sur les exportations, provoquant des retards de livraison, voire des faillites. D'où la tendance des industriels européens à produire *german free*, en évitant au maximum les équipements et composants fabriqués outre-Rhin. Tendance qui menace à l'évidence non seulement des projets phares franco-allemands – comme le Système de combat aérien futur (SCAF), le char de combat de prochaine génération (MGCS), et le futur drone MALE RPAS, mais l'existence même de l'industrie de défense européenne et, *in fine*, toute la politique de sécurité et de défense commune de l'UE. Pour Paris, le système allemand de contrôle des exportations n'est pas seulement restrictif, il est imprévisible<sup>13</sup>. Et, dans l'affaire des ventes d'armes à l'Arabie Saoudite, très hypocrite : l'Allemagne est, en dépit de ses réticences morales, le quatrième exportateur d'armes du monde, dont une grande partie alimente l'armée turque (242 millions d'euros en 2018<sup>14</sup>) qui saura, on l'imagine, en faire bon usage contre les Kurdes de Syrie<sup>15</sup>. Autant dire que le dossier de l'armement – et notamment des exportations – pèse lourdement sur les relations entre les deux pays.

13. Propos cités et commentés par L. Lagneau, « Vente d'armes : les décisions de Berlin mettent en péril les projets franco-allemands, prévient la diplomatie française », *opex360.com*, 26 mars 2019, disponible sur : <[www.opex360.com](http://www.opex360.com)>.

14. Source : ministère de l'Économie et de l'Énergie, « Türkei ist grösster Abnehmer von deutschen Kriegswaffen ».

15. « Offensive in Syrien. Bundesregierung schränkt Waffenexporte an Türkei ein », *Spiegel Online*, 12 octobre 2019, disponible sur : <[www.spiegel.de](http://www.spiegel.de)>.

Face à l'urgence, le 21<sup>e</sup> conseil des ministres franco-allemand qui s'est tenu à Toulouse le 16 octobre 2019, a donc trouvé des compromis. Ainsi a-t-il été décidé qu'en dessous du seuil de 20 % d'équipements allemands dans un programme d'armement français, Berlin n'aurait pas voix au chapitre quant à la destination de l'équipement en cas d'exportation. Il s'agit là d'un accord juridiquement contraignant sur les règles de contrôle des exportations d'armements pour les programmes développés en commun. Demeurent d'autres interrogations, comme celle qui porte sur la politique du Bundestag visant à protéger ses industriels comme MTU et Rheinmetall, et qui suscite toujours des craintes quant à la poursuite, pourtant confirmée à Toulouse, des programmes SCAF et MGCS<sup>16</sup>.

La question de la vente des armements produits en commun ne résume pas les divergences actuelles entre les deux partenaires, alors que le traité d'Aix-la-Chapelle souligne l'impérieux besoin de politiques *convergentes* entre Paris et Berlin, y compris sur les questions économiques. Rappelons brièvement que Paris et Berlin ont été en désaccord sur le report du Brexit à négocier avec Londres (le *Mittelstand* allemand étant, dans le contexte actuel de ralentissement de la conjoncture en Allemagne, très inquiet de l'impact d'un éventuel *No Deal*). Berlin a également très peu apprécié les propos d'Emmanuel Macron affirmant, lors d'un sommet à Berlin, que le modèle économique allemand était peut-être en bout de course, et qu'il avait de surcroît profité pour l'essentiel des déséquilibres économiques dans l'eurozone<sup>17</sup>.

De ces différences naissent des désaccords franco-allemands sur une éventuelle relance de l'économie allemande, ou un renoncement à son « fétichisme budgétaire » – formule utilisée par le chef de l'État en mai 2018<sup>18</sup>. Divergences, enfin, sur la stratégie à adopter à Bruxelles face aux menaces américaines de sanctions commerciales contre l'UE – l'Allemagne étant de ce point de vue beaucoup plus vulnérable. Une vulnérabilité qui se traduit également dans l'enjeu complexe de la (lente) sortie programmée du charbon en Allemagne –, confirmée par l'adoption d'un « programme de mesures de protection du climat »<sup>19</sup> au moment même où l'EDF annonçait un projet de construction de six nouveaux réacteurs nucléaires en France –

16. « Armements : accord entre Paris et Berlin sur le SCAF, le MGCS et les exportations d'armes, *La Tribune*, 16 octobre 2019.

17. J. Kuntz, « Le modèle allemand en bout de souffle ? », *Le Temps*, 16 mai 2019, disponible sur : <www.letemps.ch>.

18. « Emmanuel Macron critique le "fétichisme" budgétaire allemand », *Le Point*, 11 mai 2018, disponible sur : <www.lepoint.fr>.

19. « Bundeskabinett verabschiedet Klimaschutzmassnahmen », *Zeit Online*, 16 octobre 2019, disponible sur : <www.zeit.de>.

annonce très fortement critiquée par les Verts allemands, pourtant choyés par l'Élysée<sup>20</sup>. Il est vrai qu'en Allemagne, le nucléaire n'est pas considéré comme une énergie propre et sûre...

Et les désaccords ne s'arrêtent pas là. L'opposition de la France à l'ouverture de négociations d'adhésion avec la Macédoine du Nord et l'Albanie a suscité un vent de critiques en Allemagne (et ailleurs). De même, le refus immédiat d'Emmanuel Macron d'accorder un rabais à l'Allemagne (solicitée par Angela Merkel), pour absorber partiellement l'importante hausse de la contribution nette allemande au budget européen après le Brexit (elle passera de 13,5 milliards aujourd'hui à 30 milliards en 2027 si le budget de l'UE est augmenté de 1 % à 1,1 %), promet de vifs échanges pour les mois à venir<sup>21</sup>.

### Un traité mort-né ?

Le traité d'Aix-la-Chapelle n'a pour l'heure pas donné de nouveau souffle aux relations franco-allemandes. La faute n'en est pas au traité lui-même, mais à la rémanence d'intérêts divergents, difficilement surmontables. Pour Paris, l'Allemagne est une puissance repue qui se satisfait du *statu quo* d'un monde qui, jusqu'ici, lui permet de profiter de la face heureuse de la globalisation, donc d'exporter pour assurer la prospérité de ses citoyens, d'une politique de défense jusqu'ici assurée (et financée) par l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), et d'un euro qui lui fait profiter d'un taux de change bien inférieur à celui que l'Allemagne aurait à gérer si elle avait conservé le deutschemark. D'où l'explosion de son excédent commercial, que seules les guerres commerciales de Trump pourraient réduire, ce que la France note sans doute sans déplaisir.

Le caractère réservé, réfléchi, retenu, de la chancelière est le reflet parfait de cette Allemagne sûre d'elle-même, satisfaite et conservatrice. Pour Berlin, comme le souligne l'éditorial de la *Süddeutsche Zeitung* publié le jour du sommet de Toulouse, « la France est dirigée par un président de plus en plus volatil et erratique, dont la longueur des discours est proportionnellement inverse au temps qui s'écoule entre eux<sup>22</sup> ». Ce qui confère, selon l'éditorialiste, à la France un air de plus en plus gaulliste, dans un contexte où nombre d'États importants sont gouvernés par des hommes tentés ou imprégnés par le populisme. Dans son discours de la rentrée

20. « Frankreich will angeblich sechs neue AKW bauen », *Spiegel Online*, 14 octobre 2019.

21. « Merkel fordert Rabatt auf EU-Beiträge », *FAZ*, 18 octobre 2019 et « Absage von Macron. Klares Nein zum deutschen Rabatt für EU-Beiträge », *FAZ*, 19 octobre 2019.

22. S. Kornelius, « Ministerrat in Toulouse : Deutschland und Frankreich – ein Duett der Gegensätze », *Süddeutsche Zeitung*, 16 octobre 2019.

du 27 août 2019, Macron vante et conseille à ses diplomates la « stratégie de l'audace » et une « liberté d'action très profonde »<sup>23</sup> – propos qu'on n'imaginerait pas un instant, comme le souligne la *Süddeutsche*, attribuer à la chancelière, alors même que Macron souhaite sans doute que l'Allemagne se montre enfin un peu plus audacieuse...

Le tandem franco-allemand a connu des périodes plus heureuses que celle qu'il traverse aujourd'hui. Mais ne l'enterrons pas trop vite : en franco-allemand, crises et relances se succèdent. L'heure n'est pourtant pas à l'optimisme. Les prédécesseurs d'Emmanuel Macron – à l'exception de De Gaulle et Giscard d'Estaing – ont mis du temps à former leur relation constructive avec la République fédérale, mais ont toujours conclu leur présidence en ayant noué des liens solides, sinon mêmes amicaux, avec Bonn, puis Berlin. Cette fois-ci, cela pourrait être l'inverse. À peine élu, entouré d'hommes et de femmes germanophones et connaissant l'Allemagne, le président Macron a immédiatement cherché le contact avec la République fédérale. Cette dernière n'a pas su, pu ou voulu lui répondre. La fenêtre de tir ouverte par la défaite de Marine Le Pen en 2017 pourrait se refermer ; et l'on pourrait voir Emmanuel Macron prendre le chemin inverse de ses prédécesseurs dans ses relations avec l'Allemagne.

Cette dernière, pour le moment toujours aussi riche, prospère et sûre d'elle-même, sous-estimant sans doute les signes avant-coureurs des changements de paradigme qui s'annoncent, pourrait se retrouver seule et repliée sur elle-même. Du déjà-vu.




---

### Mots clés

Relations franco-allemandes  
 Traité d'Aix-la-Chapelle  
 Élections européennes  
 Union européenne

---

23. « Macron vante la stratégie de l'audace en diplomatie », *Challenges*, 27 août 2019, disponible sur : <[www.challenges.fr](http://www.challenges.fr)>.