



La relation franco-allemande au défi du « changement d'époque »

Author(s): Éric-André Martin

Source: *Diplomatie*, MARS-AVRIL 2023, No. 120 (MARS-AVRIL 2023), pp. 58-61

Published by: Areion Group

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/10.2307/48718131>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



JSTOR

Areion Group is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Diplomatie*

En partenariat avec



analyse

Par **Éric-André Martin**, secrétaire général du Comité d'études des relations franco-allemandes (CERFA) à l'Institut français des relations internationales (IFRI).

Photo ci-dessus :

Le 22 janvier 1963 était signé le traité de l'Élysée entre le général de Gaulle et le chancelier Adenauer afin d'établir les principes de coopération entre les deux pays frontaliers. Soixante ans après, Emmanuel Macron et Olaf Scholz, malgré leurs divergences depuis le début du conflit en Ukraine, se sont réunis à Paris pour célébrer cet anniversaire. Si la cérémonie était avant tout symbolique, le président français exposait sa vision du couple franco-allemand en déclarant : « L'Allemagne et la France, parce qu'elles ont défriché le chemin de la réconciliation, doivent devenir pionnières pour la refondation de notre Europe ». (© German Federal Archives)



La relation franco-allemande au défi du « changement d'époque »

La relation franco-allemande est un sujet de débat permanent dans les médias et le monde académique. Un sujet riche en émotions et en symboles — qui ont nourri l'imaginaire collectif de plusieurs générations et contribué de façon décisive à la construction européenne —, mais qui suscite aussi de nombreux commentaires acrimonieux ou exaspérés devant les lenteurs et les ratés, réels ou supposés, du « moteur » franco-allemand.

L'actualité de ces dernières semaines, à la suite de l'annonce du report du Conseil des ministres franco-allemand, a largement fourni matière à débattre. Cette décision inhabituelle a été perçue comme le signe d'une dégradation substantielle de la relation entre Paris et Berlin, marquée par l'incompréhension, voire la défiance, sur fond de guerre en Ukraine et de crise énergétique en Europe. Cette situation est la combinaison de trois facteurs. Tout d'abord, le faible bilan de la coopération franco-allemande des dernières années, qui est restée soumise au primat de la stabilité financière dans le sillage de la crise de la zone euro puis aux aléas des autres crises qui ont secoué l'Europe (crise migratoire, pandémie de Covid-19, etc.), ce qui a pénalisé les initiatives dans d'autres domaines d'importance, tels que l'énergie

ou la défense. Ensuite, la guerre en Ukraine, qui constitue une rupture stratégique, en invalidant les hypothèses à partir desquelles a été bâti le modèle économique allemand depuis la fin de la guerre froide. La recomposition de l'équilibre géopolitique du continent européen qu'elle amorce questionne la pertinence du moteur franco-allemand à travers sa capacité à conserver son rôle moteur dans l'intégration politique de l'Europe. Enfin, l'échéance symbolique des soixante ans du traité de l'Élysée, qui impose de redéfinir les objectifs et la méthode, pour parvenir à des résultats tangibles pour les opinions publiques, alors que les doutes sur la cohésion et la trajectoire de l'Europe sont ravivés par la guerre en Ukraine. Le partenariat unique qui associe l'Allemagne et la France doit donc se renouveler pour pouvoir franchir une nouvelle étape.



Retour historique sur le couple franco-allemand

Pour bien comprendre cette tension entre les objectifs affichés et les réalisations, un bref rappel historique s'impose. Le cadre politique unique sur lequel s'est bâtie la coopération franco-allemande est en effet conçu comme l'expression d'une ambition au service de la construction européenne. Par sa genèse tout d'abord. La déclaration de Robert Schuman, le 9 mai 1950, posait le principe selon lequel la réconciliation entre la France et l'Allemagne constitue le préalable nécessaire à une

d'échange, générateur de projets communs et vecteur du rapprochement des positions de chacun, même si les positions de départ peuvent être éloignées.

Méfiance et frustration

Depuis son arrivée au pouvoir en 2017, le président Emmanuel Macron s'efforce de surmonter la méfiance qui s'est instaurée progressivement entre Paris et Berlin. Il mise sur la relance du « moteur franco-allemand », condition nécessaire pour réaliser un ambitieux programme de réformes européennes. Pour cela, il veut faire franchir un saut qualitatif dans

Europe s'est accompagné d'un décrochage économique de la France par rapport à l'Allemagne. Paris a progressivement perdu son statut de premier partenaire commercial et de premier investisseur en Allemagne, notamment au profit des États-Unis et de la Chine, tout en creusant son déficit commercial bilatéral. Par ailleurs, sa politique budgétaire a été jugée trop laxiste par Berlin, qui a formulé l'exigence de voir la France assainir ses finances publiques et réformer son marché du travail, pour se mettre en conformité avec les critères du Pacte de stabilité et de croissance (PSC).

Photo ci-dessous :

En s'appuyant sur l'héritage du traité de l'Élysée, le traité d'Aix-la-Chapelle, signé par Angela Merkel et Emmanuel Macron en 2019, avait pour objectif global de préparer conjointement les deux pays aux défis du XXI^e siècle et de retrouver une dynamique de coopération. En matière de défense, sur le modèle de l'OTAN, une « clause de défense mutuelle » en cas d'agression extérieure a également été adoptée. (© Élysée)

“ L'élection d'Emmanuel Macron en 2017 a certes rassuré Berlin quant à la continuité de la politique européenne de la France, mais n'a pas pour autant amené l'Allemagne à s'engager dans un ambitieux programme de réformes européennes, qui impliquerait un coût politique interne élevé. ”

unification économique, laquelle ouvre la voie à une construction plus large et plus profonde entre les États européens. Le traité sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) est à cet égard un texte fondateur, un point de bascule à partir duquel l'unification de l'Europe s'est mise en marche.

Par sa formalisation ensuite. Le traité de l'Élysée du 22 janvier 1963, entre la République française et la République fédérale d'Allemagne, sur la coopération franco-allemande, a apporté une contribution essentielle au processus historique de réconciliation entre les peuples français et allemand. Il a posé le principe d'une consultation régulière des deux gouvernements sur toutes les questions d'intérêt commun. En instituant cette proximité entre les gouvernants des deux pays, il a favorisé l'émergence d'un axe franco-allemand, dont la contribution à la construction européenne a été décisive.

Par sa méthode enfin. La densité de la coopération entre les gouvernements et les administrations des deux États traduit la volonté de s'engager dans un processus permanent de consultation et

la coopération bilatérale, à travers le traité d'Aix-la-Chapelle de 2019. Ce traité a pour objectif de préparer les deux États et l'Europe aux défis du XXI^e siècle, à travers deux axes :

- en renforçant la convergence de leurs économies et de leurs modèles sociaux, tout en rapprochant leurs sociétés et leurs citoyens. La palette des domaines couverts par le traité témoigne de la volonté commune de couvrir la plus large gamme d'actions possible, de la diplomatie à la coopération transfrontalière en passant par la recherche et la politique économique et sociale ;
- en réaffirmant la vocation de l'amitié entre la France et l'Allemagne à contribuer à une Union européenne unie, efficace, souveraine et forte.

En dépit des ambitions affichées et des moyens déployés, la relation bilatérale demeure marquée par un contexte de stagnation et de frustration réciproque. Le primat de la stabilité financière s'impose comme un mantra de la politique européenne de l'Allemagne dans le contexte de la crise de la zone euro. Le renforcement de la domination économique et financière de l'Allemagne en



L'élection d'Emmanuel Macron en 2017 a certes rassuré Berlin quant à la continuité de la politique européenne de la France, mais n'a pas pour autant amené l'Allemagne à s'engager dans un ambitieux programme de réformes européennes, qui impliquerait un coût politique interne élevé. Berlin, conscient de sa centralité dans le jeu européen, se satisfait d'un statu quo globalement favorable et reporte la charge de la preuve sur Paris.

Un compromis nécessaire

Se pose alors la question de trouver une méthode permettant de concilier le besoin du président français de gagner l'indispensable soutien de l'Allemagne à son objectif de renforcer la souveraineté de l'Europe, tout en composant avec le principe posé par Berlin, selon lequel l'Allemagne est prête à assurer sa part de





responsabilité dans le fonctionnement de l'UE, à la condition d'en partager la charge avec ses partenaires, et en premier lieu la France.

Les crises qui se succèdent, notamment à la suite de la pandémie de Covid-19, permettent de réaffirmer le principe selon lequel, pour bien fonctionner, l'Europe doit comporter un compromis franco-allemand. Mais cela se fera au moyen d'une nouvelle méthode de la part de la France, consistant à forger de larges alliances qui soutiennent ses propositions, puis de mettre Berlin sous pression. Ainsi, Macron fait sienne la vieille méthode du « *leading from behind* » et laisse la priorité à d'autres chefs d'État et de gouvernement lorsqu'il s'agit de faire valoir ses exigences (1). C'est ainsi qu'avec le soutien de l'Espagne et de l'Italie a été forgé le compromis indispensable à l'élaboration du programme NextGenerationEU.

la disposition du gouvernement allemand, mais aussi sa posture diplomatique ; la nécessité de traiter les implications géoéconomiques de ses relations commerciales et d'investissement dans le monde, en particulier vis-à-vis de la Russie et de la Chine [voir p. 40]. C'est un moment délicat pour un pays qui engage son économie dans une transition énergétique sans précédent, tout en dépendant du gaz russe comme énergie de transition, alors même que ses grandes entreprises ont misé sur la Chine pour assurer leur développement (2). Par ailleurs, le maintien de la cohésion entre les partenaires de la coalition au pouvoir, libéraux, verts et sociaux-démocrates, dont les positions divergent sur bon nombre de ces questions, réduit la marge de manœuvre du chancelier Olaf Scholz, dont la popularité est en baisse (3). Difficile dans ce contexte de conduire un dialogue serein avec Paris, surtout quand les personnalités et les styles sont aussi différents.

Une vision commune est-elle encore possible ?

Certaines décisions récentes du gouvernement allemand sèment le doute chez ses partenaires européens et particulièrement la France, sur les intentions de Berlin, tenté de faire cavalier seul : le voyage du chancelier Scholz en Chine, après la réélection de Xi Jinping, pour réaffirmer l'importance de ses liens avec la Chine au moment où les partenaires européens s'interrogent sur la réponse à apporter à la dérive autoritaire du régime, et une gestion budgétaire non coopérative, à l'instar de la position prise sur le plafonnement du prix du gaz, en sont des exemples. Berlin préfère laisser les marchés réguler les prix de l'énergie sur le plan européen, pour inciter les ménages à limiter leur consommation, tout en subventionnant ses entreprises pour préserver sa compétitivité (4).

Dans le même temps, les désaccords franco-allemands sur les questions énergétiques, militaires et commerciales paralysent les avancées concrètes dans la coopération bilatérale, à l'instar des difficultés rencontrées par le programme d'aviation de combat de nouvelle génération (SCAF). Ceci dans un contexte inflationniste aigu et d'augmentation des taux d'intérêts, qui expose la zone euro à de nouvelles tensions, en raison de la disparité des situations financières entre ses membres.

Cette actualité ramène Paris et Berlin à leur capacité de penser ensemble, plutôt que séparément, les grandes questions du moment, afin de dégager un agenda positif pour eux-mêmes et pour la construction européenne.

La question est d'autant plus actuelle et importante que la méthode « d'encerclement » adoptée par Macron risque de créer à terme une « fissure » entre Paris et Berlin : « Macron a donc tout intérêt à poursuivre une politique européenne similaire à celle menée à la fin de son premier mandat, avec les trois éléments suivants : être toujours en première ligne lorsqu'il s'agit de narratifs tournés vers l'avenir ; en même temps, travailler à des coalitions sur des sujets brûlants avec nombre de partenaires de l'Union, et mettre l'accent sur les travaux concrets plutôt que sur les grands projets ; et miser sur Berlin pour faire aboutir les réformes — non pas pour les lancer. (5) »

Dans quelle mesure les crises récentes, que ce soit la crise migratoire, la pandémie de coronavirus, et enfin les derniers développements de la guerre russo-ukrainienne ont-elles contribué à développer un langage commun, en Allemagne et

Photo ci-dessus :

Le chancelier allemand Olaf Scholz et le président français Emmanuel Macron assistaient à une présentation de projets industriels franco-allemands dans le cadre du 60^e anniversaire de la signature du traité de l'Élysée, à Paris, le 22 janvier 2023. « Ensemble, un nouveau modèle énergétique (...) et une stratégie industrielle européenne ambitieuse » sont à bâtir en coopération avec l'Allemagne, déclarait le président Macron à cette occasion. (© Benoit Tessier/POOL/AFP)

La guerre en Ukraine agit à la fois comme un accélérateur, en plaçant des questions telles que l'énergie ou la défense en haut de l'agenda, mais aussi comme un révélateur des difficultés du couple franco-allemand à apporter des réponses à la hauteur des enjeux.

C'est d'abord l'impératif de répondre à l'urgence qui s'impose aux gouvernements, pour prévenir le risque de pénurie énergétique, de désindustrialisation et de crise sociale. La pression est particulièrement forte sur le gouvernement de coalition issu des élections fédérales de septembre 2021, dont le programme est largement impacté par les effets de ce conflit. Alors que le « changement d'époque » est le thème dominant du débat public en Allemagne, Berlin est contraint de redéfinir, dans l'urgence et dans la douleur, un modèle qui lui permette de préserver sa prospérité et sa sécurité, alors même que son industrie est menacée dans son existence. Cela renvoie l'Allemagne à des décisions fondamentales, trop longtemps différées : la question de la valorisation et de l'adaptation de son outil militaire [voir p. 64], d'abord pour renforcer les options à



en France, en matière de géopolitique, de compétitivité et dans les rapports avec les grands acteurs internationaux ? L'option consistant à prendre des voies séparées reviendrait à renoncer à une certaine idée de l'Europe, celle qu'ont poursuivie les pères fondateurs, et en tout état de cause à toute idée d'Europe puissance. En l'absence de choix géopolitique alternatif, le risque est grand de voir l'Europe se fragmenter et se décomposer.

Dès lors, la question se pose de savoir quelle vision la France et l'Allemagne ont de leur avenir pour elles-mêmes et pour l'Union européenne ? Quelle place le partenaire occupe-t-il désormais dans la représentation que l'autre a de son propre avenir ?

La crise est suffisamment sérieuse pour que l'on s'interroge de part et d'autre du Rhin sur l'importance de cette relation et sur le moyen de la faire vivre dans un contexte profondément renouvelé. Dans le monde d'aujourd'hui, l'actualité de ce message se traduit à travers quatre dimensions pour les Européens :

- assurer leur sécurité et celle de leurs alliés, en disposant de capacités militaires significatives, qui équilibrent l'effort consenti par les États-Unis et répondent aux besoins liés au retour de la guerre de haute intensité ;
- préserver un cadre monétaire et financier stable, afin de consolider les échanges au sein de la zone euro et du marché unique et la prévisibilité nécessaire aux acteurs économiques ;
- réussir la double transition (décarbonation et numérique) des économies en Europe, afin de répondre à nos besoins énergétiques et consolider la compétitivité de nos économies par rapport à nos concurrents. Afin d'atteindre ces objectifs, d'énormes investissements seront nécessaires pendant une période plus longue, au moins une décennie, pour développer les technologies et les réseaux nécessaires pour être auto-suffisant et atteindre un modèle durable. Une question centrale est celle de la définition d'une politique industrielle européenne qui permette à nos économies de conduire la révolution technologique qu'impliquent la transition énergétique et la transition numérique ;
- mettre en commun leur potentiel d'innovation technologique pour préserver leur modèle de société, leurs valeurs et leur indépendance à l'avenir. Si les Européens venaient à perdre des compé-

tences technologiques clés dans le cadre de la transition technologique en cours, cela réduirait leur capacité à agir et fragiliserait leur prospérité.

Quelles perspectives ?

Fortes de la légitimité de leur histoire, les relations franco-allemandes restent soumises au défi de l'exemplarité et de l'efficacité. Ce défi réside avant tout dans la capacité des deux pays à penser

“ Certaines décisions récentes du gouvernement allemand sèment le doute chez ses partenaires européens et particulièrement la France, sur les intentions de Berlin, tenté de faire cavalier seul. ”

leur relation dans un monde globalisé et à définir ensemble cet intérêt général européen, seul capable de contrebalancer la pente naturelle des égoïsmes nationaux. Cela demande du courage

politique, le sens de la durée et surtout la capacité de penser ensemble — plutôt que séparément — les grandes questions du moment, afin de dégager des orientations communes pour l'avenir.

C'est aussi la condition nécessaire pour préserver un effet d'entraînement sur leurs partenaires européens. Il ne s'agit pas de définir seuls ce qui est bon pour les autres, mais il s'agit de structurer et de nourrir un débat européen.

Si le « moteur franco-allemand » ne parvenait pas à obtenir de résultats tangibles, qui renforcent et développent l'Union européenne face aux défis qu'elle rencontre, le changement d'époque pourrait aussi s'appliquer aux relations franco-allemandes (6).

Éric-André Martin

Notes

(1) Joseph de Weck, « La méthode Macron en Allemagne », *Le Grand Continent*, 7 juillet 2022 (<https://rb.gy/yi4jp8>).

(2) Éric-André Martin, « Le choc de la réalité : La coalition feu tricolore dans la crise russo-ukrainienne », *IFRI, Notes de l'Ifri, Notes du Cerfa*, n°167, février 2022 (<https://rb.gy/qohier>).

(3) Alexander Kissler, « Vertrauen verspielt: Die Deutschen wenden sich von Olaf Scholz ab », *Neue Zürcher Zeitung*, 5 janvier 2023 (<https://rb.gy/8hkqrq>).

(4) Xerfi Prévisis, « Conjoncture et prévisions pour l'entreprise », n°278, décembre 2022 / janvier 2023 (<https://rb.gy/y14zgy>).

(5) Joseph de Weck, *op. cit.*

(6) Stefan Seidendorf, « *Zeitenwende* : un changement qui concerne également la relation franco-allemande ? », actualités de l'Institut franco-allemand à Ludwigsburg, n°5, 2022 (<https://rb.gy/oipdzi>).



Photo ci-dessous :

Réunis en février 2023 à Stockholm pour un Conseil européen informel, les ministres de l'Énergie ont débattu sur la future réforme des prix de l'énergie. En marge, onze membres (excluant l'Allemagne) ont signé une déclaration pour « réaffirmer conjointement leur volonté de renforcer la coopération européenne dans le domaine de l'énergie nucléaire ». La ministre française de la Transition énergétique, Agnès Pannier-Runacher, affirmait que l'alliance avait pour objectif de fournir à l'Europe « tous les outils pour atteindre la neutralité carbone en 2050 ». (© Shutterstock)

