

ORDRE MONDIAL ET RÉGIONAL

LA FRANCE, L'ALLEMAGNE, L'EUROPE

La centralité retrouvée de la
relation franco-allemande

Edouard Simon
Novembre 2020



Au sein de l'UE, les négociations sur le fonds de relance européen ont engendré un rassemblement des Etats membres au sein de coalitions d'intérêt inédites.



Le rapprochement progressif de la France avec les « pays du Sud » a laissé entrevoir la possibilité d'un affaiblissement des relations franco-allemandes.



Le fonds de relance européen constitue au contraire la preuve d'une revitalisation du tandem franco-allemand. Cependant, il doit éviter d'être perçu par les autres Etats membres comme une force hégémonique.

ORDRE MONDIAL ET RÉGIONAL

LA FRANCE, L'ALLEMAGNE, L'EUROPE

La centralité retrouvée de la
relation franco-allemande

En coopération avec l'Institut
de relations internationales
et stratégiques (IRIS)



Le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne, le 31 janvier dernier, modifie profondément les équilibres et dynamiques internes à l'Union européenne, et, en particulier, il a des répercussions importantes pour la relation franco-allemande. En effet, le Royaume-Uni pouvait apparaître à l'un comme à l'autre comme une alternative viable à une relation franco-allemande souvent caractérisée par un certain niveau de conflictualité (Rachmann 2019 ; Stark 2020). Sur les sujets économiques, le Royaume-Uni libéral pouvait s'avérer un allié précieux à l'Allemagne ordo-libérale face à une France colbertiste. Sur les questions stratégiques au contraire, Paris, souvent frustré par le rapport complexe de Berlin à la force armée, se plaisait à croire que la défense européenne ne pouvait se construire qu'autour d'un axe franco-britannique. L'exclusivité des accords de Lancaster House avait ainsi provoqué quelques tumultes dans la relation franco-allemande.

Privés de cette alternative, France et Allemagne sont face à un choix, simple mais essentiel, quant à leur politique européenne : réinvestir pleinement une relation bilatérale dans le but d'adapter l'UE aux défis immenses que posent le XXI^{ème} siècle ou chercher de nouvelles alternatives à leur tête-à-tête.

1 UNE EUROPE PROFONDÉMENT DIVISÉE. UNE DOUBLE LECTURE DE LA CRISE DU COVID-19

La crise sanitaire et économique du Covid-19 a poussé les Européens à adopter une batterie de mesures de soutien économique tout à fait inédite tant en termes de volumes qu'en termes de moyens mobilisés. Ainsi, le plan de relance sur lequel se sont accordés les 27, lors du Conseil européen de juillet 2020, est une innovation pour au moins deux raisons. D'une part, un vrai plan de relance massif est adopté au niveau européen avec une répartition échappant à la tyrannie du retour géographique et basé sur les besoins respectifs de chaque Etat membre. D'autre part, le financement de ce plan est assuré par un emprunt commun qui, s'il n'est pas totalement inédit, l'est à tout le moins par les niveaux qu'il atteindra.

Les conditions d'adoption de ce plan sont un révélateur de l'état dans lequel se trouve l'Union européenne aujourd'hui et de la qualité des relations entre Etats membres au sein de cette Union. Or, s'il est vrai que les débats qui ont eu lieu au préalable et au cours du Conseil européen de juillet 2020 ont laissé voir de profondes divisions et des confrontations entre groupe d'Etats aux intérêts divergents, ce serait un contresens de résumer cet accord au seul résultat d'une confrontation de ces intérêts.

1.1 Une revanche du « Club Med » ? Une Europe minée par les rivalités

Une lecture possible de l'accord auquel a abouti le Conseil européen extraordinaire des 17, 18, 19, 20 et 21 juillet dernier¹ serait d'y voir une revanche politique des Etats du « Sud » de l'Europe contre les Etats du « Nord », pratiquement 10 ans après la crise de la zone euro et les politiques d'austérité budgétaires imposées aux mêmes pays du Sud en contrepartie de prêts les sauvant de la faillite (et sauvant ainsi la zone euro de l'explosion). La teneur des échanges publics – parfois extrêmement vifs – entre Etats du « Sud » et ceux du « Nord » de l'Europe, en particulier entre l'Italie et les Pays-Bas, pourrait, en effet, laisser penser que l'accord est une revanche des tenants de la solidarité européenne sur

¹ Conclusions du Conseil Européen extraordinaire, 21 juillet 2020.

ceux de la rigueur budgétaire, tenants des politiques d'austérité budgétaires.

La violence de la confrontation entre Etats membres regroupés dans des coalitions d'intérêts objectives ou perçues et l'émergence de représentations caricaturales des uns et des autres (« Club Med » contre « Radins »), témoigne de la profondeur des divisions entre Européens et de la force des rivalités qui les oppose. Il faut dire que la création de la monnaie unique s'est largement traduite par une polarisation des activités productives et par le développement de modèles de croissance nationaux non compatibles entre eux : pendant longtemps, l'Europe du Nord produisait et l'Europe du Sud consommait (Gräbner et al 2020 ; Herzog 2012). En conséquence, les intérêts des Européens (et leurs économies réelles), plutôt que de converger, ont profondément divergés depuis l'introduction de l'Euro.

Dans ce contexte de rivalités et de divisions entre Européens, il pourrait être tentant de voir dans l'action de la France la tentation de trouver une alternative à la seule coopération avec l'Allemagne en lui préférant une « alliance méditerranéenne », renversant ainsi le rapport de force au sein de l'UE et de la zone euro. Pourtant, force est de constater que c'est une proposition franco-allemande qui constitue la colonne vertébrale de la réponse européenne. C'est sans doute le signe qu'une lecture de cette séquence trop uniquement axée sur les intérêts (objectifs ou perçus) des Etats membres n'est pas suffisante pour expliquer les innovations potentiellement essentielles du futur plan de relance européen.

1.2 Un basculement ancré dans une dynamique de long terme

S'il ne faut nier la logique confrontationnelle à l'œuvre dans la séquence politique qui a abouti à l'adoption du plan de relance européen, il serait erroné de considérer que c'est celle-ci qui a déterminé le résultat des négociations de juillet dernier.

En effet, le basculement de l'Allemagne sur la question de l'endettement commun et sur la nécessité d'une plus grande solidarité avec le Sud de l'Union est aussi celui des institutions européennes et n'est pas, loin s'en faut, aussi soudain qu'il pourrait apparaître à première vue.

Ces évolutions en Allemagne et au sein des institutions européennes depuis 10 ans sur la nécessité de redéfinir l'économie politique de l'eurozone et de l'Union européenne mériteraient d'être étudiée en détails. En Allemagne, les travaux de l'influent économiste et président du Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Marcel Fratzscher ont activement contribué à faire émerger une réflexion sur le mode de développement allemand et son articulation avec les autres modes de croissance européens (Fratzcher 2014)². Des facteurs politiques internes, et notamment des sondages d'opinion favorables à une solidarité européenne

plus affirmée (voir par exemple : Hassenkamp 2020), ont certainement joué un rôle important, relativisant largement la vision d'une Allemagne cédant à la pression de ses alliés européens.

De même, un basculement similaire s'est amorcé, depuis plusieurs années, au sein des institutions européennes sur le contenu de la réponse à la crise de la zone euro du début 2010, notamment à la suite d'un certain nombre de rapports sur les effets contreproductifs des politiques de consolidation budgétaires mises en place au début des années 2010 (Veld 2013). De la même façon, les constats dressés par la Commission sur la nécessité de relancer l'investissement public en Europe ont également profondément transformé l'approche européenne de l'économie politique européenne.

Ainsi, plus qu'une simple réponse aux conséquences directes de la crise économique liée au confinement généralisé de certains Etats membres (Espagne et Italie, en tête), le plan de relance entend répondre, au moins partiellement, aux déséquilibres économiques et sociaux en Europe. La facilité pour la reprise et la résilience, dont la mise à disposition des fonds est conditionnée à l'élaboration de plans nationaux cohérents avec les plans de réforme nationaux du Semestre européen, reprend le projet d'instrument de convergence et de compétitivité proposé, dès 2012, par le rapport dit des Présidents³ et qui visait notamment à recréer de la convergence économique. Un plan qui irait donc bien au-delà de la seule réparation des effets désastreux du Covid-19 sur les économies européennes, mais qui commencerait à répondre au défi de l'hétérogénéité des trajectoires économiques au sein de l'UE.

Mais, également, il serait erroné de lire l'approche française comme un délaissement de sa relation bilatérale privilégiée avec l'Allemagne au profit d'une « alliance latine ».

2 LA CENTRALITÉ RETROUVÉE DE LA RELATION FRANCO-ALLEMANDE

Dans son numéro d'automne 2020, la revue *Politique Etrangère* a publié un article de Clément Beaune, nouvellement nommé Secrétaire d'Etat aux Affaires européennes, sur la vision française du futur de l'Europe (Beaune 2020). La personnalité de son auteur et son parcours (celui-ci avait été avant sa nomination le Conseiller en charge des affaires européennes auprès d'Emmanuel Macron, depuis le début de la carrière politique de celui-ci) doivent retenir notre attention tant il est rare qu'un des artisans principaux de la politique européenne de la France déroule aussi clairement les attentes et les ambitions françaises. Ce texte offre également à voir la perception française de la relation franco-allemande et de son importance.

² M. Fratzscher, *Die Deutschland-Illusion : Warum wir unsere Wirtschaft überschätzen und Europa brauchen*, Carl Hanser Verlag, 2014.

³ H. van Rompuy en étroite collaboration avec J.-M. Barroso, J.-C. Juncker, M. Draghi), *Vers une véritable Union Economique et Monétaire*, 5 décembre 2012.

2.1 La centralité de la relation franco-allemande dans la politique européenne de la France

Il est possible de tirer trois enseignements de la lecture de cet article sur l'approche française de sa relation avec l'Allemagne.

1. Tout d'abord, *la France approche désormais sa relation avec l'Allemagne avant tout au prisme du cadre européen et au regard de l'agenda de transformation de l'Union porté par le Président Macron* depuis son élection. La relation franco-allemande n'est plus célébrée en soi. C. Beaune rappelle ainsi, à très juste titre, la tendance de certains prédécesseurs d'Emmanuel Macron à traiter la relation avec l'Allemagne sous un prisme avant tout mémoriel, celui que C. Beaune appelle la « *célébration permanente* ». Dans cette perspective, la relation avec l'Allemagne était plus importante que le projet européen lui-même, celui-ci n'étant que la concrétisation de la réconciliation franco-allemande. Bien souvent pourtant, cette mise en scène de l'amitié ou du couple franco-allemand ne servait qu'à masquer une certaine indigence de la vision européenne de la France et une ambivalence certaine de la France par rapport au projet européen lui-même. Cette absence d'intérêt pour l'Union et/ou de connaissance de ses mécanismes a caractérisé la France pendant deux décennies, provoquant souvent chez ses partenaires, dont l'Allemagne, frustration et impatience. Au contraire, l'ancrage européen du candidat puis du président Macron résout (au moins temporairement) la question de l'ambivalence française vis-à-vis du projet européen. Celui-ci est une composante de l'identité politique de la nouvelle majorité et force est de constater qu'elle le reste malgré des crises qui auraient pu favoriser un recentrage national, que celles-ci soient internes (celle dite des gilets jaunes) ou externes (celle sanitaire et économique liée au Covid-19).
2. Dans la perspective de cet agenda de transformation, *la relation franco-allemande apparaît comme un « socle »* pour reprendre le terme proposé par le nouveau Secrétaire d'Etat aux affaires européennes. Dit autrement, rien n'est envisageable pour la France au niveau européen sans l'Allemagne. Si la relation franco-allemande n'est pas suffisante dans une Union à 27, elle en est néanmoins indispensable pour adapter celle-ci aux défis du XXI^{ème} siècle (transitions écologique et digitale, retour des politiques de puissance et notamment affirmation d'une confrontation sino-américaine, etc.). Elle ne peut être remplacée par aucune alternative. Là encore, l'élection d'Emmanuel Macron a mis un terme aux tentatives (toujours infructueuses) de ses prédécesseurs pour trouver une alternative à l'Allemagne (qu'il s'agisse du Royaume-Uni en matière militaire ou de l'Europe latine en matière économique). La relation franco-allemande est essentielle pour la France.

3. Enfin, *la relation avec l'Allemagne est, de nouveau, considérée comme étant basée sur une confrontation dynamique et constructive des divergences*. Celles-ci sont assumées et sont pas indépassables. Alors que l'approche mémorielle de la relation franco-allemande était fondée sur une image figée et monolithique de l'Allemagne, empêchant ainsi toute perspective de dépassement des antagonismes, il faut reconnaître au président français et à ses gouvernements une bien meilleure connaissance de l'Allemagne actuelle, de son fonctionnement et de ses dynamiques internes. Finalement, la dynamique de la relation franco-allemande esquissée par Clément Beaune (affirmation des divergences; coopération bilatérale à plusieurs niveaux pour les dépasser; conclusion d'un accord) est relativement classique. Le fait que la France redécouvre les vertus de celle-ci est une bonne chose. Elle est aussi le révélateur de certains errements des gouvernements passés.

Il s'avère, donc, que depuis l'élection d'Emmanuel Macron, la France réinvestit politiquement dans sa relation avec l'Allemagne.

2.2 L'utilisation stratégique des coalitions ad hoc pour rééquilibrer un rapport de force perçu comme défavorable

Le caractère fondamental de la relation franco-allemande dans la politique européenne de la France ne résume pas celle-ci. La recherche d'alliances et de coalitions en fonction des sujets et des intérêts fait partie des outils d'influence déployés par la France et est assumée comme tel. L'articulation entre ces alliances ad hoc et le format franco-allemand est intéressante car elle témoigne de l'approche dynamique que cherche à développer la France dans sa relation avec son voisin allemand.

Cette approche vient d'une double nécessité. Tout d'abord, la relation franco-allemande n'est pas tout à fait une relation d'égal à égal. La relation avec l'Allemagne est souvent perçue comme déséquilibrée en France. Cela s'entend en termes absolus (l'Allemagne est la première économie, l'Etat membre le plus peuplé et le plus grand de l'UE) mais aussi relatifs (les performances économiques comparées de l'Allemagne et de la France donnent un clair avantage à la première). Il n'y a finalement que dans le domaine militaire où la France jouit d'une claire supériorité. Le recours stratégique à des coalitions *ad hoc* est également un moyen pour la France de rééquilibrer la relation avec l'Allemagne. Cette logique est admise à demi-mots par Clément Beaune lorsqu'il évoque l'importance de la multiplication des relations bilatérales à la fois pour convaincre l'Allemagne et permettre l'unanimité sur le plan de relance. Il ne faut pourtant pas exagérer la capacité d'entraînement de la France et minimiser les dynamiques internes de nos partenaires européens.

Seconde nécessité, la France défend un agenda de transformation que l'on pourrait qualifier de volontariste et qui correspond à la fois à une analyse du nouveau contexte géopolitique de l'Europe au XXI^{ème} siècle et aux intérêts français. Cet agenda suppose de profondes réformes du contenu de plusieurs politiques européennes (économique, commerciale, défense, etc.) et du fonctionnement de l'UE. Face à la multiplication de propositions du président français, l'absence de réponse des dirigeants allemands a pu parfois profondément interpeller à Paris sur l'intérêt allemand au *statu quo* et sur la volonté de l'Allemagne d'investir la relation franco-allemande. Là encore, le recours stratégique à des coopérations *ad hoc* a pu être faite afin de pousser l'Allemagne à se positionner sur un sujet. Le cas de l'affirmation l'objectif de neutralité climatique de l'UE à l'horizon 2050, pour lequel la France a agrégé autour d'elle 4 puis 9 Etats membres avant que l'Allemagne ne rallie cet objectif, en est une illustration.

En d'autres termes, la France normalise sa politique européenne. Si cette approche est nouvelle pour la France, elle ne doit toutefois pas étonner. Elle est somme toute classique alors que l'intégration européenne multiplie les champs politiques de coopération et est déployée par de nombreux Etats membres, parmi lesquels l'Allemagne. Elle ne remet pas en cause la centralité du couple franco-allemand dans l'approche européenne de la France mais la dynamise et, parfois, la bouscule.

3 CONCLUSION : LE RISQUE D'UN IMPERIUM FRANCO-ALLEMAND ?

Le réinvestissement de la France au niveau européen et dans sa relation avec l'Allemagne est, en soi, une bonne chose. Et, la revitalisation de la relation franco-allemande qui en découle en est une autre. Il ne faudrait toutefois pas que cette relation privilégiée ne s'impose pas aux 25 autres Etats membres.

Pourtant, la tentation d'un tel *imperium* franco-allemand existe, en tout cas en France. En poussant pour le poste de présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, le président Macron entendait très certainement avoir un relais de son ambition européenne et des accords franco-allemands. La séquence politique de la présentation du plan de relance, au cours de laquelle la Commission a littéralement repris à son compte, en l'enrichissant, la proposition franco-allemande est une illustration de cette courroie de transmission.

Rien ne serait pourtant plus néfaste qu'une Commission au service d'une « Europe des Grands Etats », en particulier, à un moment où l'ambition et le projet européens ont besoin d'être redéfinis. La Commission tire sa force et sa légitimité de sa défense de l'intérêt général européen, qui n'est pas nécessairement celui de la relation franco-allemande. Une méthode de gouvernance qui verrait systématiquement 25 Etats devoir ratifier un accord franco-allemand n'est pas viable sur le long-terme.

S'il est essentiel que la France et l'Allemagne réinvestissent leur relation, il est tout aussi important que les institutions partagées, Commission en tête, se réapproprient leurs prérogatives et leur indépendance. C'est une des conditions *sine qua none* d'une Union à 27.

BIBLIOGRAPHIE

Beaune, Clément (2020): L'Europe, par-delà le COVID-19. In: *Politique étrangère* 85 (3); www.ifri.org/fr/publications/politique-etrangere/articles-de-politique-etrangere/leurope-dela-covid-19.

Fratzcher, Marcel (2014): *Die Deutschland-Illusion: Warum wir unsere Wirtschaft überschätzen und Europa brauchen*. Carl Hanser Verlag

Gräbner, Claudius et al. (2020): Is the Eurozone disintegrating? Macroeconomic divergence, structural polarization, trade and fragility. In: *Cambridge Journal of Economics* 44 (3), S. 647–669

Hassenkamp, Milena (2020): Mehrheit der Deutschen für EU-Wiederaufbaufonds. In: *Der Spiegel* (online), 21.5.2020; www.spiegel.de/politik/deutschland/corona-krise-mehrheit-der-deutschen-fuer-eu-wiederaufbaufonds-a-a51b787a-3845-49cf-9e55-b9eda3ba98fb.

Herzog, Philippe (2012): Une stratégie industrielle européenne fondée sur la coopération. In: *Confrontations Europe La Revue* (98), S. 2–32

Rachman, Gideon (2019): Brexit has destabilised the Franco-German couple. In: *Financial Times* (online), 25.11.2019; www.ft.com/content/000e9634-0f63-11ea-a7e6-62bf4f9e548a

Stark, Hans (2020): Après le Brexit, l'impossible tête-à-tête franco-allemand au sein de l'UE à 27. In: *ThucyBlog* (online), Nr. 20, 19.3.2020; www.ifri.org/fr/publications/publications-ifri/articles-ifri/apres-brexit-limpossible-tete-tete-franco-allemand-sein.

Veld, Jan in 't (2013): Fiscal consolidations and spillovers in the Euro area periphery and core. In: European Commission (Ed.): *European Economy. Economic Papers* 506; ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/pdf/ecp506_en.pdf.

Autres publications de la FES Paris à télécharger sur le site <http://fesparis.org/publications.html> :

Lemb, Wolfgang; Ziegler, Astrid

La politique industrielle de l'Europe

Analyse et propositions du syndicat IG Metall
Paris, novembre 2020

Salheiser, Axel; Richter, Christoph

Les profiteurs de la peur? Allemagne

Le populisme de droite et la crise du COVID-19 en Europe
Paris, novembre 2020

Litz, Philipp

Commission du charbon en Allemagne

Quel modèle de participation pour la transition énergétique ?
Paris, novembre 2020

Hennicke, Martin et Noll, Wulf

Mutations structurelles dans la Ruhr

Quels enseignements pour les processus de transformation à venir ?
Paris, octobre 2020

Krause, Laura-Kristine

L'Allemagne divisée ?

Polarisation et état de la démocratie allemande
Paris, septembre 2020

Suchy, Oliver

Le télétravail va-t-il devenir la norme ?

Les leçons de la crise du Coronavirus en Allemagne
Paris, août 2020

Faure, Olivier

Un nouveau souffle démocratique pour l'Europe

Paris, juillet 2020

Walter-Borjans, Norbert

Pour un acte de vraie solidarité européenne

Quelle stratégie allemande pour sortir de la crise économique ?
Paris, juin 2020

Mützenich, Rolf

L'Allemagne et le partage nucléaire

Paris, mai 2020

Bofinger, Peter

Les « États frugaux » et le projet européen

Comment protéger l'Europe des effets de la crise du coronavirus
Paris, mai 2020

Barley, Katarina

Défendre la démocratie en Europe

Comment garantir les valeurs européennes en temps de crise sanitaire
Paris, mai 2020

Hakverdi, Metin

Eurobonds: ne pas se tromper de bataille

Paris, avril 2020

Zimmermann, Jens

Le réseau 5G en Europe à l'heure du Coronavirus

Paris, avril 2020

Balzer, Anne

L'Allemagne et la dissuasion nucléaire

L'effet boomerang des armes nucléaires
Paris, février 2020

AUTEUR

Edouard Simon est directeur de recherches à l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS).

La Fondation Friedrich-Ebert (FES) est une fondation politique dont l'action est guidée par les valeurs fondamentales de la social-démocratie: la liberté, la justice et la solidarité. Organisation à but non lucratif, la FES travaille de manière autonome et indépendante.

La FES a un réseau de plus de 100 bureaux dans le monde et de 15 bureaux régionaux en Allemagne.

Le bureau parisien de la FES a été fondé en 1985. Il a pour objectif de renforcer le dialogue franco-allemand entre les acteurs de la société civile et les décideurs politiques.

EDITEUR

Friedrich-Ebert-Stiftung Paris
41 bis, bd. de la Tour-Maubourg | 75007 Paris | France

www.fesparis.org

Contact:

fes@fesparis.org

L'utilisation commerciale des publications de la Friedrich-Ebert-Stiftung n'est autorisée qu'avec l'accord préalable de la FES.

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas nécessairement la position de la FES.

LA FRANCE, L'ALLEMAGNE, L'EUROPE

La centralité retrouvée de la relation franco-allemande



Au sein de l'UE, les négociations sur le fonds de relance européen pour faire face aux défis économiques et sociaux de la pandémie de Covid-19 ont engendré le regroupement des Etats membres au sein de coalitions d'intérêt inédites. Ces nouvelles lignes de fractures sont profondes et peuvent être un facteur de blocage important pour l'UE.



Face aux « pays du Nord » attachés à la rigueur budgétaire, le rapprochement progressif de la France avec les « pays du Sud » et leurs revendications d'une plus grande solidarité a laissé entrevoir la possibilité d'un changement durable du rapport de forces au sein de l'UE et d'un affaiblissement des relations franco-allemandes et de leur rôle de moteur de la construction européenne.



Adopté sur la base d'une proposition franco-allemande, le fonds de relance européen constitue au contraire la preuve d'une revitalisation du tandem franco-allemand. Cependant, ce partenariat ne doit pas confondre ses propres intérêts avec l'intérêt général européen et doit éviter d'être perçu par les autres Etats membres comme une force hégémonique.

Plus de détails sous ce lien :
www.fesparis.org