

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2014

Volume XV

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

PREMIER BILAN DE LA RELATION FRANCO-ALLEMANDE DEPUIS L'ÉLECTION DE FRANÇOIS HOLLANDE

PAR

JEAN-DOMINIQUE GIULIANI (*)

Initiée en France par Robert Schuman, puis consacrée par le général de Gaulle, portée d'abord, côté allemand par Konrad Adenauer, la très singulière relation franco-allemande a été au cœur de la politique européenne de tous leurs successeurs français et allemands. Elle a toutefois évolué au gré des circonstances et n'a pas été épargnée par les grandes échéances de politique intérieure de part et d'autre du Rhin. Les opinions publiques en ont été conduites à l'identifier à des couples successifs, composés des plus hauts dirigeants des deux États, et donc à la personnaliser. La réalité, un peu différente, l'a rendue néanmoins très sensible à la situation économique et politique intérieure de chacun des deux partenaires.

Dix-huit mois après l'élection de François Hollande à la Présidence de la République française et au lendemain de la reconduction d'Angela Merkel à la tête du gouvernement allemand, un premier bilan de la relation franco-allemande peut être brossé. Il révèle des constantes, des particularités et des divergences.

LA STABILITÉ D'UNE RELATION INÉDITE

Désormais, tout vainqueur d'une élection d'un côté ou de l'autre du Rhin se doit, dès sa prise de fonction, de rendre une visite prioritaire à son interlocuteur privilégié. Quelle que soit la nature de leurs relations personnelles, cette visite fait partie des rites que doivent assumer nos dirigeants. Ils sont constitués de symboles, d'obligations juridiques et d'intérêts bien compris qui, souvent, permettent de dissimuler bien des différences.

Les relations Hollande-Merkel ont mal commencé. Au cours de sa campagne, le Français s'était rendu le 5 décembre 2011 en Allemagne (1), avait été accueilli par le Parti social-démocrate (SPD), au congrès duquel il avait pris la parole. Contrairement à ce qui s'était passé avec ses prédécesseurs, le candidat français à la Présidence de la République n'avait pas eu l'occasion de rencontrer la Chancelière en exercice. Des approches tardives avaient été entreprises par

(*) Président de la Fondation Robert Schuman.

(1) A Berlin.

son entourage, mais en vain, puisque son déplacement était placé sous le signe des relations entre partis socialistes. Ce rendez-vous manqué pèsera longtemps sur les relations personnelles entre les deux. Les Allemands ont estimé que les formes diplomatiques n'avaient pas été respectées, que, généralement, un candidat à la présidentielle pouvait être reçu officiellement « *sans communiqué ni déclarations* » et que François Hollande n'avait pas respecté cet usage. Les socialistes français se sont élevés contre le soutien supposé apporté au candidat de la droite, soutien accrédité par une déclaration du président du groupe des Chrétiens-démocrates (CDU/CSU) au Bundestag (2), mais pour autant jamais confirmé par une prise de position officielle ou un déplacement de la Chancelière.

François Hollande fera néanmoins le voyage de Berlin, dès le 15 mai 2012, soit le jour de sa prise de fonction, dans une ambiance tendue, marquée par le faux départ de son avion, frappé par la foudre, et une arrivée fort tardive à la Chancellerie allemande. Les gestes des deux protagonistes seront alors scrutés pour cette première rencontre et feront l'objet de commentaires peu amènes sur l'inexpérience du Président français, discrètement guidé par une Chancelière directive jusque sur le tapis rouge sur lequel ils passaient les troupes en revue.

Peut-être pour affirmer davantage encore que son gouvernement entendait travailler normalement avec celui que les Français s'étaient démocratiquement donné pour chef, la Chancelière n'hésitera pas à se rendre à Paris le 27 juin 2012 pour préparer le Conseil européen des 28 et 29 juin, montrant ainsi son souhait de reprendre le cours des entretiens de Blaesheim, ces rencontres régulières que Jacques Chirac et Gerhard Schröder avaient fini par instaurer pour établir une position commune avant les grandes rencontres européennes. Sans grand lendemain véritable, tant le Président français, encore plus que son prédécesseur, n'éprouvera le besoin de rencontrer son homologue si systématiquement.

François Hollande se rend pourtant à Berlin le 24 août pour évoquer avec Angela Merkel la situation en Grèce. Toutefois, dans l'esprit du Président français, s'il faut respecter les rites, il n'y a pas d'enthousiasme ou d'intérêt spontané à dialoguer avec son « partenaire privilégié ».

LES RITES RESPECTÉS

L'année franco-allemande (septembre 2012-août 2013) donnera au Président français l'occasion de confirmer sa vision des choses.

Les célébrations du cinquantenaire du Traité de l'Elysée, décrété symbole de l'amitié entre les deux pays, sont lancées le 22 septembre 2012 par une cérémonie à Ludwigsburg rappelant le discours à la jeunesse allemande prononcé 50 ans plus tôt par Charles de Gaulle.

(2) Déclaration de M. Hermann Grohe, secrétaire général de la CDU, invité à s'exprimer devant le conseil national de l'Union pour un mouvement populaire (UMP) réuni à Paris le 28 janvier 2012.

Puis, le 10 décembre, l'Union européenne (UE) se voit décerner le prix Nobel de la Paix à Oslo. La Chancelière et le Président français seront spontanément ovationnés par une assistance confrontée à une présence institutionnelle européenne trop nombreuse, qui verra le Président du Conseil européen et le Président de la Commission se disputer et se partager le discours de remerciements.

Enfin le 22 janvier 2013, à Berlin, un Conseil des ministres franco-allemand suivi d'une séance conjointe des deux assemblées parlementaires sera le point d'orgue de ces célébrations. Chacun des deux protagonistes aura veillé à remplir sa tâche du mieux qu'il pouvait. L'accueil des Allemands est chaleureux et la présence française conséquente. Le seront moins les discours, presque mécaniques mais sacrifiant aux incontournables propos d'amitié et donnant pour le monde un spectacle inédit de coopération entre deux nations.

Les rites ont été respectés, mais les observateurs n'en pointent pas moins les divergences sous-jacentes qui ne doivent rien aux personnalités de l'une et de l'autre.

UNE RELATION PERSONNELLE TOUJOURS EN CONSTRUCTION

François Hollande et Angela Merkel sont des personnalités compatibles, mais ne donnent pas dans le sentimental ou l'affectif. Modéré, courtois, prévisible, le Président français a le souci d'entretenir avec son homologue un dialogue nécessaire mais ne ressent aucune affinité particulière avec ses orientations et sa politique, notamment sur le plan économique. Angela Merkel découvre un interlocuteur posé, qui tranche avec son prédécesseur Nicolas Sarkozy, qu'elle avait appris à connaître et avec lequel elle avait fini par bien s'entendre pour sauver l'euro et l'Union européenne de la crise. L'heure n'est plus au couple « Merkozy », qui avait si bien fonctionné pour affronter les périls financiers, mais elle n'est pas encore à « Merkollande ». Les Allemands sont habitués à des présidents français qui surprennent par leurs initiatives ou leur comportement ; F. Hollande, qui se veut « un président normal », les surprend par sa normalité.

L'alternance de part et d'autre du Rhin est toujours un moment d'apprentissage entre le chef de l'Etat et le patron de la Chancellerie. Chacun estime, à tour de rôle, que les rites qui dictent l'agenda franco-allemand ont bien vieilli et que d'autres voies sont possibles pour animer la relation. Tels furent G. Pompidou, W. Brandt, G. Schröder, J. Chirac, N. Sarkozy. La différence tient à la rapidité avec laquelle les deux chefs se retrouvent pour constater que les intérêts nationaux de la France et de l'Allemagne sont mieux défendus quand ils le sont ensemble, si possible avec une position commune, à la table du Conseil européen. De ce point de vue, F. Hollande est encore en phase d'apprentissage, rendue difficile par le décrochage économique français par rapport aux performances allemandes. Dans sa campagne électorale, lors de sa venue devant le congrès du SPD, il avait plaidé pour « *un rééquilibrage* » de la relation

franco-allemande (3) et sous-entendu à plusieurs reprises que son prédécesseur était bien trop séduit par le modèle allemand. Dans ses décisions, il agit comme s'il attendait une amélioration de la situation économique française avant que d'entreprendre de nouveaux gestes avec notre principal partenaire. Il est, par ailleurs, persuadé, affirme et fait dire que les institutions communes de l'Union doivent retrouver tout leur rôle, sous-entendant que la conduite franco-allemande de la crise, trop intergouvernementale, n'est pas satisfaisante et n'est pas dans l'intérêt de la France.

Contrairement à la pratique de Nicolas Sarkozy, François Hollande ne pense pas qu'*in fine* les décisions européennes doivent être préparées, voire se prendre, dans un cénacle franco-allemand. Il semble ne pas apprécier le tête-à-tête franco-allemand, lui préférant toute occasion d'introduire d'autres interlocuteurs dans le dialogue. A. Merkel se rendra trois fois à Paris spécialement pour préparer un Conseil européen, ce que ne fera pas F. Hollande, privilégiant des contacts brefs et furtifs juste avant les réunions du Conseil. C'est ainsi qu'il affectionne le triangle de Weimar, dans lequel la Pologne, qu'il visitera plusieurs fois, vient prendre toute sa place, ou le Groupe de Visegrad (4), auquel il participera le 6 mars 2013 à Varsovie. Le Président français est mal à l'aise dans le cadre bilatéral franco-allemand et entend garder les mains libres pour un jeu à plusieurs acteurs sur la scène européenne.

Lors du premier Conseil européen auquel il participe les 27 et 28 juin 2012, il se montre plus réceptif aux points de vues italiens, grecs et espagnols qui réclament un assouplissement de « la politique d'austérité », tentant une alliance de revers pour faire fléchir son homologue allemand. C'est une première dans la relation bilatérale, qui conduira le Conseil européen à annoncer un plan d'investissements de 120 milliards € et une initiative en faveur de l'emploi des jeunes. Cette manœuvre inédite laissera des traces entre les deux partenaires, entre lesquels désormais le rapport de forces sera plus brutal. Il éclaire les divergences profondes de leurs politiques, qui mettent en évidence les particularités de la relation franco-allemande du fait de François Hollande.

LA RELATION FRANCO-ALLEMANDE VUE PAR FRANÇOIS HOLLANDE

Avec l'élection de François Hollande, la relation entre les deux pays connaît de nouvelles évolutions marquées par de vraies divergences idéologiques et une politisation jamais atteinte.

L'élection présidentielle française conduit les candidats, jusqu'à leur élection, à énoncer des constats et faire des promesses largement inconsidérées. C'est une constante regrettable due à ce scrutin qui organise jusqu'à l'absurde

(3) « Cette amitié franco-allemande nous l'avons toujours voulue dans l'égalité et dans le respect. Non pas dans l'imitation, dans la copie d'un modèle mais dans la reconnaissance de nos atouts mutuels [...] Aucun pays n'a de leçon à donner à l'autre. L'entêtement ou l'isolement serait la pire attitude. Nous avons besoin d'un compromis dynamique ».

(4) Le Groupe de Visegrad est un forum informel qui rassemble depuis 1991 la Pologne, la République tchèque, la Hongrie et la Slovaquie.

des clivages politiques parfois artificiels et divise profondément la société politique française en deux camps irréconciliables. A l'inverse, l'Allemagne s'est dotée d'institutions et de lois qui contraignent au consensus, à la collaboration des partis politiques et, du sommet jusqu'à la base, tout est organisé pour obliger les différentes familles politiques à travailler ensemble. La Grande coalition qui est la conséquence des dernières élections législatives allemandes du 22 septembre 2013 en est encore un exemple. A. Merkel y a triomphé mais est contrainte à une coalition avec son opposition, plébiscitée et souhaitée par près de deux tiers des électeurs.

Élu alors qu'il n'avait exercé aucune fonction gouvernementale, François Hollande a abordé la relation franco-allemande plus en chef de parti qu'en chef de l'État. Ses propos devant le SPD avant son élection (5), ainsi que ses déclarations du début de son quinquennat (6), accréditent donc l'idée d'une véritable division de l'Europe en deux camps, les « partisans de l'austérité » et les « partisans de la croissance ». Les difficultés des pays sous assistance financière, dûment mises en exergue par la presse française et montrées en exemple par les élus du Parti socialiste français (PS), le confortent dans cette analyse, malgré la stricte application des plans de rigueur, par les gouvernements grec, espagnol, italien, portugais et irlandais. Nombre d'acteurs politiques français d'origines très différentes, économistes, journalistes, politologues et hommes politiques, reprennent cette antienne, devenue un slogan du gouvernement : « il faut réorienter l'Europe ».

On se souvient que le candidat socialiste avait refusé le Traité budgétaire (7) (Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de la zone euro, ratifié par la France le 22 octobre 2012 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013) et annoncé qu'il ne le ratifierait pas, selon d'ailleurs la même phraséologie que celle qu'avait utilisée Lionel Jospin en 1997 avec le Pacte de stabilité. Le texte sera finalement ratifié, avec le même accompagnement sémantique, mais avec moins d'obligations constitutionnelles que ce que la France avait promis. Le principe de réalité – le Traité budgétaire était une condition posée par la Banque centrale européenne à son engagement illimité à soutenir l'euro – l'a emporté sur l'idéologie, qui reste, pourtant, prégnante dans le discours politique dominant dans la gauche française.

Le principal mouvement de la majorité présidentielle, le Parti socialiste, demeure divisé sur la politique économique et les questions européennes et le Président français multiplie les gestes d'apaisement et de prudence envers son aile gauche, par ailleurs représentée au gouvernement où plusieurs ministres donnent écho à ses thèses. Ce débat interne s'est étendu à la société française et a rencontré les faveurs d'une partie de la droite, du centre et même des partis extrémistes, entraînant des déclarations quasi germanophobes de la

(5) « *Nous avons à changer le centre de gravité de l'Europe. Le ramener davantage vers la gauche* ».

(6) « *Il nous faut [...] réorienter l'Europe* », conférence de presse, 13 nov. 2012.

(7) « *Ce traité sera signé le 1^{er} mars, mais je ne suis pas sûr que, au mois de mai, plus d'un ou deux pays l'aient ratifié. Ce traité, signé mais non ratifié, nous pourrions donc le renégocier* », assure le candidat socialiste, interrogé par *Le Monde* mercredi 8 février 2012.

part de personnalités de premier plan (8). Pour la première fois depuis la fin de la IV^e République, des propos acerbes ont été tenus en France au plus haut niveau de l'État, accréditant des divergences fondamentales entre les deux partenaires (9).

En avril 2013, préparant son programme pour les élections européennes, le PS s'apprête à publier un texte particulièrement critique à l'égard de l'Allemagne et s'en prenant personnellement à la Chancelière, qualifiée de « *Chancelière de l'austérité* » (10). Il faudra l'intervention du Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, pour qu'il soit amendé.

C'est, en effet, l'une des autres caractéristiques de la pratique des relations franco-allemandes sous la présidence de F. Hollande : l'action d'un Premier ministre germaniste et germanophile. Ne ménageant pas ses efforts, n'omettant aucune occasion de réaffirmer la force du lien franco-allemand en participant à toutes les célébrations organisées par l'ambassade d'Allemagne en France, le Premier ministre se rendra à Berlin et à plusieurs reprises en Allemagne, interviendra en allemand à la télévision (11), s'engagera dans tous les dossiers franco-allemands avec une réelle volonté de compenser l'absence d'implication présidentielle. Celui qui reste le chef de l'administration et coordonne les positions européennes de la France sur tous les dossiers techniques se sera impliqué au maximum autant par conviction personnelle que par nécessité, ne parvenant néanmoins pas à pallier l'insuffisance d'un engagement français au plus haut niveau.

UNE POLITISATION INÉDITE

La principale conséquence de ces divergences, qualifiées de dysfonctionnements par les observateurs de la relation, sera une politisation sans équivalent des débats franco-allemands.

Jusqu'ici, en effet, sous tous les présidents et les chanceliers, la politique partisane avait été tenue à l'écart d'une relation davantage vécue comme un « devoir d'État ».

(8) « *Bismarck fit le choix politique de réunifier les principautés allemandes en cherchant à dominer les pays européens, particulièrement la France. Dans une similitude frappante, la chancelière Angela Merkel cherche à régler ses problèmes intérieurs en imposant l'ordre économique et financier des conservateurs allemands à tout le reste de l'Europe* », déclare Arnaud Montebourg sur son blog www.arnaudmontebourg.fr/madame-merkel-bismarck-1%E2%80%99euro-et-nous-les-autres-europeens%E2%80%A6/http.

(9) Dans un entretien publié dans *Le Monde* le 25 avril 2013, à la question « *C'est ce que François Hollande appelle la 'tension amicale' avec l'Allemagne ?* », le président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone, répond : « *Lui appelle cela la 'tension amicale' ; pour moi c'est la tension tout court et, s'il le faut, la confrontation* ».

(10) Cf. *Le Monde*, 25 avr. 2013 : « *Le projet communautaire est aujourd'hui meurtri par une alliance de circonstance entre les accents thatchériens de l'actuel premier ministre britannique – qui ne conçoit l'Europe qu'à la carte et au rabais – et l'intransigeance égoïste de la chancelière Merkel – qui ne songe à rien d'autre qu'à l'épargne des déposants outre-Rhin, à la balance commerciale enregistrée par Berlin et à son avenir électoral* », écrivent également les dirigeants socialistes pour lesquels « *la France possède aujourd'hui le seul gouvernement sincèrement européen parmi les grands pays de l'Union* ».

(11) ARD, le 15 novembre 2012, disponible sur le site Internet www.tagesschau.de/wirtschaft/interview-ayrault100.html.

Si G. Pompidou et V. Giscard d'Estaing n'avaient pas manifesté une grande proximité avec W. Brandt, c'était surtout à cause de sa politique d'ouverture à l'Est, qui leur paraissait affaiblir l'Occident en pleine Guerre froide. Cependant, ils avaient veillé à maintenir un dialogue étroit. Valéry Giscard d'Estaing avait même construit une relation d'intimité et d'amitié avec le chancelier Helmut Schmidt, dont le parti n'avait pas vocation à adhérer aux thèses modernes du libéral Président français. François Mitterrand lui-même avait noué avec Helmut Kohl, pourtant chef incontesté de la CDU, une exceptionnelle relation de proximité et de travail, de même que Jacques Chirac, les premiers mois d'une relation tumultueuse passés, avait finalement conclu avec Gerhard Schröder une alliance forte.

Ces « couples » d'opinions politiques divergentes ont tous su surmonter les différences idéologiques pour établir des relations de travail confiantes et productives. Ce n'est plus le cas avec François Hollande depuis 18 mois.

Il est vrai qu'il est plus facile pour un président français de droite ou du centre de s'entendre sur les questions économiques avec un chancelier allemand de gauche, tant le SPD, depuis son congrès de Bad Godesberg en 1959, a rompu avec les vieilles lunes du marxisme et de ses croyances résiduelles. La gauche française est relativement isolée en Europe dans ses conceptions économiques et il faut attendre Lionel Jospin et sa « Dream team » (12) pour qu'elle soit en mesure de surmonter l'obstacle que constitue le fossé profond entre les promesses de grand soir et la réalité économique. Assurément François Hollande appartient plutôt à l'aile sociale-démocrate et européenne de sa famille politique et certaines de ses décisions en matière économique montrent qu'il n'a pas de prévention idéologique en la matière. Toutefois, sa situation politique, celle de son parti, semble le pousser à privilégier l'unité de sa famille d'origine pour des raisons de politique intérieure. Seule l'évolution du quinquennat, peut-être dictée par les nécessités économiques et sociales, révélera le choix qu'il aura pu faire à cet égard.

Car l'affrontement franco-allemand sur la politique économique est brutal et direct. Le président de l'Assemblée nationale française ne cesse de réclamer « *une confrontation idéologique* » (13) qui, en réalité s'est déjà instaurée dans les faits. Le Président de la République lui-même a reçu officiellement, à l'Élysée, les chefs de l'opposition à Angela Merkel et n'a pas manqué de laisser poindre tout son soutien pour tenter de battre la Chancelière et ses alliés lors des élections législatives. Invité au cent cinquantième anniversaire du mouvement socialiste allemand à Leipzig le 25 mars 2013, il y est apparu aux côtés de la Chancelière (14) et a saisi cette occasion pour rendre hommage au modèle allemand.

(12) C'est ainsi que fut surnommé le gouvernement de Lionel Jospin, où siégeaient entre autres D. Strauss-Kahn, E. Guigou, P. Moscovici, dont l'engagement européen et franco-allemand était connu.

(13) Le 13 novembre 2013.

(14) « *Le progrès, c'est aussi de faire dans les moments difficiles des choix courageux pour préserver l'emploi, pour anticiper les mutations industrielles, et c'est ce qu'a fait Gerhard Schröder ici en Allemagne et qui permet à votre pays d'être en avance sur d'autres* ».

Le résultat des élections allemandes ayant plébiscité Angela Merkel et sa politique, F. Hollande a continué à souhaiter une grande coalition, susceptible, selon lui, de modifier la politique de l'Allemagne. Son ministre de l'Économie et des Finances s'est même réjoui publiquement de l'annonce, le 21 novembre (15), que le futur gouvernement allemand serait « *obligé* », malgré A. Merkel, d'introduire un salaire minimum fédéral, accréditant l'idée, désormais bien ancrée dans nombre d'esprits français, que les difficultés économiques en Europe étaient dues à la politique économique de l'Allemagne.

Jamais un tel niveau de confrontation, paisible car verbale, mais terrible car durable, n'était apparu dans les relations franco-allemandes, réduisant les relations entre les gouvernants à des faux-semblants obligés, souvent vides de contenu. Ainsi, alors que l'Europe découvrait l'ampleur de l'espionnage américain de ses dirigeants, une soi-disant réaction franco-allemande (16) fut mise en scène, vingt minutes avant le Conseil européen du 24 octobre. Dès les jours suivants, les services français demandaient de leur côté des explications à leurs homologues américains tandis qu'une délégation allemande s'envolait pour Washington afin d'obtenir des éclaircissements. L'anecdote est révélatrice du niveau atteint par la relation franco-allemande, qui satisfait à peine aux obligations de communication, mais perd, de plus en plus, de réalité concrète.

Il est vrai que la France paie, sous la présidence de F. Hollande, le prix de réformes sans cesse différées depuis plus de vingt ans et que le poids de ce retard pèse directement, justement ou injustement, sur sa personne et la politique qu'il conduit. Celle-là, néanmoins, qui fait très largement figure d'exception en Europe et diverge profondément de la politique allemande, est jugée outre-Rhin comme insuffisante pour redresser la situation française.

DES POLITIQUES DIVERGENTES

Il y a plus d'une différence entre la France et l'Allemagne.

L'un des fondements de la relation franco-allemande, qui s'est toujours inscrite dans une perspective européenne, c'est justement de tenter de les contenir, tout en les acceptant, au moyen d'un dialogue mesuré qui n'a jamais fait l'économie des rapports de force mais s'est toujours fixé comme objectif officiel de trouver un compromis et donc une position commune.

C'est donc sur le champ européen qu'apparaît la réalité des divergences entre la France et l'Allemagne. Entre la Grande Nation et l'Allemagne réunifiée, la vision de l'Europe ne s'est pas rapprochée. D'ailleurs, l'heure n'est pas aux grandes visions dont se méfient et Angela Merkel et François Hollande, mais plutôt encore à la sortie de crise. Traditionnellement l'Allemagne est favorable à une

(15) Pierre Moscovici y voit « *le signal d'une approche plus coopérative des politiques entre les Etats de la zone euro* ».

(16) Conférence de presse de F. Hollande à l'issue du Conseil européen, Bruxelles, 26 mars 2013 : « *La France et l'Allemagne prendront l'initiative de provoquer une discussion avec les Américains pour établir un cadre commun de coopération et de clarification, d'ici la fin de l'année. Les Européens qui voudront se joindre à nous seront les bienvenus* ».

Europe plus intégrée, n'a pas de problème particulier avec un fédéralisme renforcé et s'accommode d'institutions communes actives et dotées de larges prérogatives. De manière tout aussi traditionnelle, la France estime porter un message particulier dans le monde, imagine l'Europe à son image, en puissance active sur la scène mondiale, comme elle s'efforce de le rester elle-même et a beaucoup de mal à se reconnaître dans une Europe qui s'est beaucoup transformée.

Toutefois, la crise économique et financière est passée par là : elle a modifié certaines de ces caractéristiques, amplifié d'autres traits, compliquant le dialogue franco-allemand dans une Union européenne « sans cesse plus étroite ». L'Allemagne a accepté le principe de la solidarité européenne pour faire face à la crise, malgré des traités qui l'interdisaient et ses préventions de toujours. Entre 2008 et 2012, la chancelière Merkel, sous le contrôle vigilant du Bundestag et de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, a cédé aux pressions pour instaurer des mécanismes d'aide aux pays en difficulté que les Français trouvaient, pour leur part, naturels. En échange, elle a exigé des garanties supplémentaires quant aux politiques économiques conduites dans les Etats membres qui, à ses yeux, ont été à l'origine des difficultés européennes. En termes de politique intérieure, cela n'a pas été sans difficultés : l'opinion allemande s'est montrée réticente à partager les fruits d'efforts réels, entrepris depuis 2003, avec des partenaires qui, selon elle, s'étaient montrés dispendieux. Un nouveau parti politique en est né, l'*Alternative für Deutschland*, qui incarne un nouveau courant eurosceptique capable de faire son entrée au Parlement européen. La France, pour sa part, a joué le jeu d'une intégration renforcée de l'économie européenne, plaidant pour aller encore plus loin dans certains domaines, comme la mutualisation des dettes, mais demeurant réticente pour tout ce qui concerne le partage de la décision économique et budgétaire et, bien sûr, sociale. Forte de sa tradition étatique, elle a œuvré pour des décisions européennes rapides, a accepté de les négocier âprement avec l'Allemagne, au point de les imposer ensuite à ses partenaires.

Et si la crise a été surmontée, grâce à cette entente franco-allemande, elle a exacerbé les caricatures des deux partenaires : une France sans problème avec la dépense, une Allemagne économe et soucieuse d'imposer son modèle.

Ce n'est pas la première fois qu'apparaissent de telles divergences entre les deux pays, mais c'est véritablement la première fois qu'elles s'invitent dans un couple déséquilibré. Les réformes allemandes de G. Schröder, poursuivies par A. Merkel, ont produit leurs effets et dopé la compétitivité allemande. L'indifférence française envers la dépense et la dette publiques a conduit à l'une des plus difficiles crises industrielle et sociale en France. En l'espace de quelques années, la situation s'est inversée et le PIB allemand est désormais supérieur de plus de 600 milliards € à celui de la France, tandis que les taux de chômage varient du simple au double et que les balances commerciales affichent un différentiel de plus de 250 milliards €. Ces résultats remettent en cause l'équilibre précaire qui a toujours prévalu entre la France et l'Allemagne, poussent les observateurs et les opinions à la caricature et, par voie de conséquence, conduisent les partenaires, au plus haut niveau, à des politiques de plus en plus divergentes.

Dans ses efforts pour rétablir la compétitivité française, le président Hollande, qui a longtemps privilégié la « *rupture* » avec son prédécesseur et notamment ses louanges envers le modèle allemand, n'a d'autre choix que de se désavouer lui-même ou d'inaugurer une nouvelle voie vers la croissance. Il a, pour l'instant, officiellement, choisi la seconde voie, tout en tentant d'emprunter *de facto* la première. Cela lui vaut une situation intérieure particulièrement difficile. Et, aux yeux des dirigeants allemands, les réformes entreprises en France, si elles vont dans le bon sens, apparaissent insuffisantes. Angela Merkel de son côté, est contrainte à adopter une posture moins européenne pour rassurer son opinion publique, laquelle a plébiscité sa politique économique lors des élections législatives du 22 septembre 2013. Elle est aussi confrontée à quelques-uns des défis européens majeurs qui attendent l'Union : le retour de la croissance, le ralentissement du processus d'intégration, les forces centrifuges qui mettent à mal l'unité européenne. Aussi soigne-t-elle tout particulièrement le Royaume-Uni qui, tenté par le grand large, fait pression sur les institutions européennes. L'effacement du partenaire français la conduit à ménager nombre d'autres partenaires européens et à réorienter sa politique européenne.

L'Allemagne qui caracole en tête des économies européennes joue de plus en plus ouvertement un jeu global avec nos grands partenaires, américain, chinois ou russe, au moment où l'Europe aurait besoin plus que jamais de jouer plus collectif.

Dans la gestion des crises « chaudes », la France se retrouve généralement seule ou aux côtés du Royaume-Uni, comme en Côte-d'Ivoire, en Libye, au Mali, voire en Centrafrique, car le dialogue stratégique entre la France et l'Allemagne est au point mort. Elle tente de valoriser cette exception qui fait d'elle une puissance qui souhaite encore avoir son mot à dire sur la scène internationale, comme vis-à-vis de la Syrie ou de l'Iran. A part une conversation téléphonique entre le Président et la Chancelière le 29 août 2013, au sujet des « *frappes sur la Syrie* », le niveau de consultation entre les deux partenaires privilégiés est l'un des plus bas jamais atteints.

Les divergences de politique s'accroissent, notamment sur le plan économique et des réformes et le dialogue franco-allemand est limité à la gestion au jour le jour des dossiers européens. Même ces derniers font l'objet de véritables « bras de fer » ou de passes d'armes quasi publiques, comme par exemple sur l'Union bancaire ou la politique énergétique. En annonçant un « plan franco-allemand » sous la forme d'une contribution commune pour les prochains Conseils européens, les deux partenaires ont tenté, le 30 mai 2013, de se mettre d'accord pour renforcer la gouvernance de la zone euro. Leur déclaration se prononce pour un président permanent des ministres des Finances de l'euro et se borne à rappeler les principaux dossiers en cours ou les décisions déjà prises, notamment un plan pour l'emploi des jeunes, la mobilisation de crédits en faveur de dépenses d'infrastructures et une meilleure prise en compte de la dimension sociale des politiques économiques européennes. Cependant, ce plan a déçu et ne constitue pas une avancée considérable. Il traduit même des divergences de fond : l'Allemagne demeure en faveur d'une politique de l'offre

et de réformes structurelles importantes pendant que la France, dans l'attente d'une relance venue de l'extérieur, se prononce pour un programme de type classiquement keynésien. Elle est d'ailleurs rejointe en cela par le Fonds monétaire international (FMI) (17) et l'administration américaine (18), qui appellent l'Allemagne à réduire ses excédents et à davantage soutenir la consommation. La décision de la Commission européenne (19) de lancer une enquête sur l'Allemagne pour cause de déséquilibre et d'excédents excessifs va dans le même sens, choquant au passage des dirigeants allemands satisfaits des résultats de leur politique.

Il y a bien quelque chose de provisoirement cassé dans la relation franco-allemande et la solidité du « couple », expression d'ailleurs de moins en moins utilisée, est désormais mise à l'épreuve.

A L'ARRÊT, MOTEUR TOURNANT

La relation franco-allemande souffre à chaque alternance d'un côté ou de l'autre du Rhin. Il en est allé de même cette fois-ci avec l'élection de François Hollande à la présidence de la République française. Toutefois, la phase d'« apprentissage » est plus longue que prévue et se révèle particulièrement dommageable pour le fonctionnement de l'Union européenne. Car des divergences idéologiques de fond continuent à miner entre les deux dirigeants une relation personnelle qui demeure largement en construction. Pour la première fois, on a pu assister à une politisation des relations entre les deux pays qui ne s'est pas révélée constructive ou productive.

Le couple franco-allemand ne joue pas son rôle de moteur de l'Europe. Il est à l'arrêt, moteur tournant encore, mais les deux pieds sur le frein. La méfiance s'est instaurée de part et d'autre. Elle n'interdit pas que soient respectés tous les rites et les canaux de dialogue et de travail créés au fil des ans, mais il ne saurait en sortir rien de positif tant que les politiques des deux partenaires resteront si divergentes, notamment sur le plan économique.

De gros efforts devront être entrepris pour redonner à cette alliance privilégiée, qui reste populaire dans les deux pays, un rôle créatif pour une construction européenne qui en a bien besoin. Cela concerne à l'évidence autant la politique intérieure que la politique extérieure.

(17) David Lipton, vice-président du FMI, a déclaré à l'Académie américaine à Berlin, le 31 octobre 2013 : « *Just as the US cannot address its policy challenges in isolation, a subject I will turn to next, so Europe, and of course that includes Germany, should keep in mind the interests of the international community – and then engage over them.* ».

(18) Rapport du Trésor américain, 30 octobre 2013 : « *L'Allemagne a enregistré un important excédent de ses comptes courants tout au long de la crise financière de la zone euro. Cela a entravé le rééquilibrage d'autres pays de la zone et entraîné une tendance déflationniste touchant aussi bien la zone euro que l'économie mondiale.* ».

(19) Commission européenne, Rapport au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne et au Comité économique et social européen, COM(2013) 790 final, Bruxelles, 13 nov. 2013.

ANNEXE

Extrait du rapport d'information n° 762 (2012-2013) de M. Jean Bizet, fait au nom de la commission des affaires européennes du Sénat, « Renforcer le couple franco-allemand », déposé le 16 juillet 2013 : (20)

Produit intérieur brut (en milliards d'euros)											
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Allemagne	2 147,50	2 195,70	2 224,40	2 313,90	2 428,50	2 473,80	2 374,50	2 496,20	2 592,60	2 644,20	
France	1 587,90	1 655,60	1 718,00	1 798,10	1 886,80	1 933,20	1 885,70	1 936,70	2 001,40	2 032,30	
Taux de chômage (% de la population active)											
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Allemagne	9,8	10,5	11,3	10,3	8,7	7,5	7,8	7,1	5,9	5,5	
France	8,9	9,3	9,3	9,2	8,4	7,8	9,5	9,7	9,6	10,2	
Commerce extérieur (en millions d'euros)											
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Allemagne	129 905	156 078	155 809	160 420	194 259	177 525	138 868	153 964	157 411	186 679	
France*	-1 688	-5 739	-24 928	-29 928	-42 494	-56 219	-45 390	-52 303	-74 021	-67 158	
Déficit (Etat, administrations locales, organismes de sécurité sociale) (% du PIB)											
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Allemagne	-4,2	-3,8	-3,3	-1,6	0,2	-0,1	-3,1	-4,1	-0,8	0,2	
France	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,3	-4,8	
Dettes publiques brutes (% du PIB)											
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Allemagne	64,4	66,2	68,5	68	65,2	66,8	74,5	82,4	80,4	81,9	
France	62,9	64,9	66,4	63,7	64,2	68,2	79,2	82,4	85,8	90,2	

Sources : Eurostat et Douanes (France)

(20) Disponible sur les sites Internet www.senat.fr/rap/r12-762/r12-762.html et www.senat.fr/rap/r12-762/r12-7621.pdf, notamment « Une divergence économique croissante », p. 24.