

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2015

Volume XVI

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

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

FRANCE-ALLEMAGNE : « RIEN NE VA PLUS » ?

UNE RELATION CHARNIÈRE A RESTAURER D'URGENCE

PAR

JOACHIM BITTERLICH (*)(**)

« *Einsames Deutschland* » – « Une Allemagne isolée » –, tel était le titre du commentaire de Nikolaus Busse sur la première page de la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* au lendemain du 9 novembre 2014.

Un titre probablement incompréhensible pour celui qui avait fêté dans la joie la veille, avec les Berlinoïses et des milliers de visiteurs étrangers, le 25^e anniversaire de la chute du Mur de Berlin en se remémorant cette nuit inattendue du 9 novembre 1989, où une brèche s'était ouverte et à la suite de laquelle des hommes politiques sages ont permis de mettre un terme à la division de la capitale allemande, de l'Allemagne et de l'Europe.

Ce titre sonnait comme une alarme pour les Allemands comme pour leurs partenaires, tel un signe d'une incompréhension réciproque croissante ! Peut-être reflète-t-il l'état des lieux réel de l'Europe ?

Le cœur de cet article mérite d'être cité : « *L'Allemagne se trouve dans une position qu'on aurait autrefois qualifiée de précaire. Elle n'a de bonnes relations avec aucun de ses alliés et partenaires importants... [...] Le ressentiment porte sur des divergences de fond s'étendant de la politique économique à un antagonisme géopolitique. Méfiance et reproches se sont insinués dans des relations qui furent pourtant empreintes d'une coopération pratiquée depuis des décennies. Cette situation résultant en partie de la politique actuelle, le mouvement n'est donc pas irréversible. Mais il apparaît alors que la position allemande dans le monde change de manière insidieuse* » (1).

Les discussions en coulisses à Berlin révèlent ce fossé, l'anxiété grandissante et le manque de confiance face à l'inertie des partenaires français ou italiens. Que pourrait-on faire de plus face au refus de réformes par les autres ? Combien de temps les marchés vont-ils encore croire que

(*) Ancien ambassadeur allemand et conseiller européen, diplomatique et de sécurité du chancelier allemand Helmut Kohl, actuellement professeur à l'Ecole supérieure de commerce de Paris (ESCP Europe, France) et consultant indépendant.

(**) Cette contribution développe un commentaire publié par l'auteur dans *Ouest-France*, le 18 novembre 2014 sous le titre « L'Allemagne solitaire ».

(1) Traduction de l'auteur.

l'Allemagne est en mesure de porter seule le fardeau et qu'elle restera le garant d'une Europe en situation de déclin objectif ? Pourquoi sacrifier le bon état de notre économie sur l'autel de l'Europe ? Les autres devraient balayer devant leur porte avant de nous désigner du doigt !

* *
*

Aux yeux des partenaires de l'Allemagne, l'objectif allemand d'un budget équilibré est devenu une idée fixe, presque une injure, appelée austérité ! Ils demandent un changement de fond de la politique allemande, avec plus de dépenses et d'investissements. Pour eux, l'Allemagne incarne le bouc émissaire, presque idéal !

En contrepartie, le panorama européen n'apaise pas les inquiétudes allemandes. La France parle de milliards d'économies et annonce des réformes sans que ces dernières ne soient réellement engagées de façon crédible ; en réalité, ce partenaire d'outre-Rhin donne plutôt l'impression d'un pays bloqué aux prises avec une crise d'identité. L'Italie ne va pas mieux. Seuls l'Espagne ou l'Irlande font des progrès. Quant aux Anglais, ils restent prisonniers de leur passé en voulant conserver sur le continent une place particulière d'arbitre de l'équilibre.

De leur côté, les Allemands suscitent également certaines inquiétudes. Aujourd'hui, Berlin se pose de nombreuses questions et a finalement plus de doutes que de réponses adéquates et satisfaisantes. Et puis, il y a cette croyance obstinée que seule leur politique est susceptible d'apporter le salut européen couplée à un refus d'assumer la responsabilité pour l'ensemble des autres Etats membres. A cet égard, l'Europe semble souffrir d'une prétendue hégémonie allemande. Il convient cependant de bien avoir à l'esprit que si les Allemands acceptaient un « *leadership* » réel en Europe, cela ne manquerait pas de susciter une vive opposition des autres « grands pays » !

En réalité, non seulement la France, mais aussi l'Allemagne cherchent leur place et leur rôle en Europe, voire dans le monde. L'Allemagne avait pourtant si bien commencé dans les années 1990, avançant de concert avec la France concernant l'intégration européenne et sa propre intégration au sein du *leadership* mondial.

Berlin a progressivement assumé davantage de responsabilités. Il est juste que, depuis le départ du chancelier Kohl, ce mouvement a subi certains soubresauts, en particulier entre 2002 et 2010 et pendant la crise financière. Nous n'avons toujours pas rattrapé ce « *set back* » bien réel.

Même si à l'échelle mondiale l'Allemagne est devenue la première adresse de l'Europe, il n'en demeure pas moins qu'une certaine timidité persiste à Berlin en matière de politique étrangère et surtout en matière de sécurité ; cependant, nos partenaires devraient accepter que l'engagement allemand va plus loin qu'ils ne le prétendent.

Cela explique les déclarations du président Joachim Gauck et, plus récemment, de la chancelière Angela Merkel appelant « *l'Allemagne [à] assumer davantage de responsabilités* » – un appel répondant aux hésitations politiques pour sortir de la retenue, qui provoque néanmoins réticences et anxiétés observables dans les sondages : l'Allemand moyen semble préférer se replier dans une grande Suisse que de suivre ce qu'il estime être les mauvais exemples des voisins.

De l'autre côté du Rhin, l'appel timide ou plutôt la conviction d'une majorité silencieuse en France visant à engager des réformes profondes apparaissant comme nécessaires depuis vingt ans se heurtent aux prétendus acquis des uns et des autres, voire à des évolutions s'orientant dans la mauvaise direction.

La triste réalité européenne est que chacun se contente de regarder son nombril ou d'envisager le monde autour de lui à partir de sa seule perception, comme si nous n'avions toujours pas intégré les changements profonds du monde politique et économique depuis 25 ans !

Par ailleurs, il semble bien que nous ne sommes pas suffisamment conscients qu'une approche nationale ne peut pas nous permettre de faire face aux défis mondiaux ; nous avons perdu en quelque sorte notre réflexe européen, notamment face à la question-clef de la survie de l'Europe dans un contexte mondial !

Face à l'évitement des discussions de fond et d'une réelle remise en question, les contradictions, les incompréhensions et la méfiance deviennent alors les mauvais conseillers de chacun des Etats membres et de l'Europe aussi ! Sylvie Goulard souligne cette situation particulièrement délétère dans sa « Chronique d'Europe » du 22 novembre 2014 : « *Qui prend la peine, en France, de comprendre et respecter les inquiétudes légitimes de nos partenaires devant les violations répétées, par notre pays, d'engagements solennels ? Qui prend la peine, en Allemagne, de faire comprendre et respecter les doutes légitimes que suscite, à Paris, une application trop mécanique des règles au moment où la récession et la déflation menacent ?* »

* *
*

Avons-nous oublié les progrès extraordinaires de l'Europe depuis les années 1950 et le message de ce fameux 9 novembre ? Avons-nous oublié la réunification de l'Allemagne et celle de l'Europe ? On peut aussi faire référence ici à l'introduction de l'euro, même s'il n'est pas la monnaie commune et demeure incomplète tant qu'il n'est pas doté d'une politique économique, financière et fiscale concertée, ce défaut nous ayant mis en péril face à un monde bancaire libéralisé sans régulation et face à un endettement aveugle des Etats !

Certes, il s'agit toujours de compromis laborieux et nous avons pris du retard pour réagir face à la crise. Néanmoins, depuis 2010, bon nombre de

décisions ont été prises, en particulier l'Union bancaire, qui constitue une révolution à l'échelle européenne.

Tout n'a pas réussi : l'œuvre reste toujours inachevée et nous avons du mal à comprendre que face à cette crise économique et financière ainsi que, face à un environnement mondial profondément changé, les recettes classiques ne fonctionnent guère.

De plus, alors que nous ne sommes toujours pas véritablement sortis du tunnel de la crise économique et financière une autre crise éclate déjà dans notre voisinage, en matière de politique étrangère cette fois.

En fait, nous sommes aujourd'hui à nouveau dans une phase d'insécurité inattendue. Nous assistons aux portes de l'Europe à une recrudescence de comportements nationalistes, de régimes autoritaires parfois liés à la mouvance terroriste ou même de la guerre. Des frontières semblent également être remises en question.

Nous, Européens, éprouvons non seulement des difficultés à appréhender nos différentes sensibilités, mais également celles des Etats formant notre voisinage ; nous comprenons difficilement les risques et les défis réels devant lesquels nous nous trouvons, qu'il s'agisse par exemple de l'Ukraine et de sa relation particulière avec la Russie ou de l'évolution de la situation au Moyen-Orient.

* *
*

Que faire dans ces conditions ? Et, d'abord, comment restaurer une relation de confiance franco-allemande permettant de faire face aux défis qui se présentent à nous ? Comment relancer l'Europe qui doit redevenir le cœur de la défense de nos intérêts vitaux communs ? Voici quelques réflexions ou provocations à ce propos.

L'Allemagne semble avoir besoin non d'un « *German bashing* » continu, ni d'une Germanophobie à l'italienne, mais plutôt de soutien, pour qu'elle soit suffisamment confiante et qu'elle s'engage davantage sur la bonne voie. Cela signifie que ses partenaires devraient être à nouveau en mesure de nouer des relations directes avec la politique allemande pour qu'une discussion de fond puisse s'engager notamment avec le Parlement allemand, qui a le dernier mot dans cette démocratie parlementaire.

Il semble important de pouvoir faire confiance aux Allemands et que nos partenaires puissent accepter de confier le « *lead* » et la responsabilité à un Etat membre, du moins jusqu'au moment où nous aurons pu élaborer et accepter des règles communes du jeu, permettant ainsi de confier ce « *lead* » à Bruxelles et à nos institutions européennes.

Je ne souhaite pas aller jusqu'à réclamer une « fusion franco-allemande », mais j'estime qu'il est indispensable de refonder notre confiance dans un « moteur commun » apte à surmonter les défis contemporains.

Et pourquoi ne pas confier « *le leadership* » – « *die Federführung* » – à la France dans un certain nombre de domaines internationaux et à l'Allemagne en matière d'économie et de finances ? Cette responsabilité obligerait les deux partenaires à réfléchir et à défendre une politique en connaissance des atouts et des faiblesses de l'autre ? Utopie ou premier grand pas vers une restauration du tandem traditionnel et, à terme, vers une « confédération franco-allemande » ?

Nous devons être conscients que nous ne pourrions pas faire disparaître tous ces blocages à court terme ; nous avons besoin de courage et de patience.

La restauration du moteur franco-allemand impose d'abord d'apporter une autre qualité et une autre forme au dialogue entre nos deux pays et d'accomplir ensemble un acte fort soulignant le renouveau de l'entente. Des avancées significatives devraient permettre de relancer le moteur. A cet égard, les domaines-clefs garantissant notre avenir commun devraient occuper une place prioritaire. Je ne citerai que quelques exemples.

A commencer par la conclusion d'engagements communs dans des domaines industriels d'avenir. Un accord « historique » dans les domaines digital et énergétique n'est nullement impossible tant il est nécessaire : il permettrait aux deux pays d'être à la pointe en matière d'efficacité et de gestion énergétique ; la création de réseaux modernes paneuropéens présuppose pourtant – et cela constitue l'obstacle majeur – de rendre compatible les mix énergétiques des deux partenaires.

En matière d'éducation, de formation continue, d'innovation et de recherche, nous disposons déjà d'un appareil trop méconnu, l'Université franco-allemande (UFA), une institution qui s'appuie sur 50 partenaires universitaires et des Grandes Ecoles et qui promeut les études bilatérales et les doubles examens avec des moyens qui sont pourtant limités ! Il faudrait doubler l'effort et former un réseau franco-allemand similaire dans le domaine de l'innovation et de la recherche – en y incluant la recherche appliquée !

Permettre aux régions frontalières de jouer un véritable rôle de moteur et de servir de champ d'expérimentation est également un champ à développer. La Sarre et la Lorraine, le pays de Baden et l'Alsace devraient pouvoir disposer d'outils communs afin d'incarner l'avant-garde des régions du centre de l'Europe, avec un marché du travail commun, des centres d'éducation, des universités à vocation européenne pour former le personnel dont nous aurons besoin à l'avenir et des centres communs en matière de recherche fondamentale et d'application. Jusqu'à présent seule la Sarre semble être dans cette voie, ce qui semble susciter des envies de l'autre côté de la frontière !

Il convient également d'instaurer des outils communs en matière de politique étrangère et de sécurité commune qui puissent servir de projets pilotes pour l'Europe. Les déplacements communs des deux ministres

des Affaires étrangères constituent des moyens utiles pour souligner la solidarité des deux Etats, néanmoins ils ne vont pas assez loin. Pensons surtout à des missions conjointes, comme la mission commune de surveillance envisagée en Ukraine. Ou pourquoi la France n'offrirait-elle pas à l'Allemagne d'assumer ses intérêts au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies, initiative qui pourrait être accompagnée de la création d'une commission permanente des parlements afin d'accompagner cette coordination de façon continue ?

La défense pourrait constituer un autre domaine susceptible de devenir progressivement commun ! Vu l'état des budgets et la nécessité de conserver une base à nos armées, on pourrait envisager de former pas à pas des unités communes dotées de matériels communs ; cela pourrait s'accompagner du développement d'une industrie d'armement franco-allemande. Le « dernier mot » revenant au Bundestag ne constituerait pas un véritable obstacle face à un tel projet commun ; il suffit de le vouloir (2) !

Et, pour relancer l'Union européenne sur la voie d'une Europe plus efficace, je formule simplement deux suggestions que Français et Allemands pourraient porter. Tout d'abord, un « programme en dix points » qui soit accessible au Conseil européen après un échange de fond sur les priorités avec la nouvelle Commission : le programme que Jean-Claude Juncker a présenté le 26 novembre 2014 au Parlement européen est un bon pas dans cette direction, mais insuffisant pour relancer l'ensemble. Ensuite, l'élaboration d'une feuille de route (*road-map*) Europe 2020 pour réaliser enfin une politique commune en matière de politique étrangère et de sécurité qui inclurait la défense : il y serait question d'une véritable politique commune à même de mériter ce nom, si nécessaire sous forme d'une coopération structurée (3).

L'essentiel, ce ne sera pas « plus » ou « moins » d'Europe, mais une Europe plus efficace qui a compris les préoccupations des citoyens tout en prenant en compte ses intérêts vitaux.

Le monde extérieur attend de l'Europe unie qu'elle accepte d'assumer ses responsabilités et ses succès. Des millions de bloggeurs chinois à qui on a récemment posé la question « Que représente l'Europe pour vous ? » ont répondu à notre place « C'est la plus grande zone de paix et de prospérité du monde ».

Réveillons-nous ! Donnons-nous les moyens d'un retour de la politique et de la confiance mutuelle, restaurons sérieusement la relation franco-allemande et l'Europe ! Le défi n'est rien d'autre que de défendre notre modèle de société et nos intérêts vitaux face à un monde globalisé.

(2) Cf. l'article de l'auteur, « The future of EU-Defense – a strategic roadmap Europe 2020 », in Agence européenne de Défense, *Ten Years of Working Together*, déc. 2014.

(3) *Id.*