

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2016

Volume XVII

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

*(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

## **A LA CROISÉE DES CHEMINS : LA FRANCE, L'ALLEMAGNE ET L'EUROPE EN 2015**

PAR

ANDREAS SCHWAB (\*)

Parler d'Europe et du rôle de la coopération franco-allemande à la fin de l'année 2015 revient à poser beaucoup de questions non résolues, constater des incertitudes et établir une longue liste de défis à relever. Par rapport à d'autres époques du processus d'intégration européenne, la France et l'Allemagne ont actuellement du mal à accorder leurs positions. Trop de divergences existent aujourd'hui entre les deux pays-clefs de l'Union européenne (UE).

Les dynamiques économiques entre Paris et Berlin sont de plus en plus asymétriques, l'écart se creuse entre les performances de l'industrie allemande et le secteur productif en France. La situation s'est progressivement aggravée ces derniers temps en France, malgré des efforts du gouvernement socialiste. Un sondage effectué par Allensbach en septembre 2015 pour le groupe d'entrepreneurs français et allemands se réunissant chaque année à Evian révèle un décalage préoccupant entre la France et l'Allemagne quant aux perspectives d'avenir et à la confiance des citoyens. Depuis de nombreuses années, la part de l'industrie dans le produit intérieur brut (PIB) français chute, la balance commerciale est fortement déficitaire. Les exportations allemandes, en revanche, continuent à être soutenues, tellement soutenues que l'UE se préoccupe depuis un certain temps d'un excès qui risquerait de perturber l'équilibre européen. Toutefois, les bons résultats allemands sont également le produit indirect du manque de compétitivité des partenaires européens, notamment de la France. Ce déséquilibre est en partie dû au fait que la France peine à faire les réformes structurelles dont personne ne met plus en doute la nécessité – faut-il rappeler qu'en 2000 l'Allemagne était « l'homme malade de l'Europe » et que les partenaires européens se préoccupaient de la faiblesse de celle qui avait été la locomotive de l'économie européenne ? François Hollande a bien dit, lors sa participation au congrès du Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) à Leipzig, qu'il souhaitait être le Gerhard Schröder de la France – encore faut-il le faire.

A l'asymétrie économique s'ajoute encore le poids politique accru de l'Allemagne. Fut un temps où une image quelque peu convenue montrait

(\*) Député européen.

l'Allemagne comme un géant économique mais un nain politique, alors que la France bénéficiait d'une position avantageuse sur la scène politique internationale. Depuis la réunification, cet équilibre a lentement basculé ; et ce basculement s'est particulièrement fait ressentir durant la crise bancaire et financière de la zone euro. Nous risquons donc aujourd'hui de perdre un des principes de la coopération franco-allemande, à savoir le principe d'une certaine parité entre les deux partenaires-clefs de l'UE. Les réactions fort différentes par rapport aux flux migratoires des demandeurs d'asile révèlent que la France et l'Allemagne n'adoptent pas la même ligne, que ce soit pour des raisons objectives (démographie, dynamisme économique) ou plus émotionnelles (on pourrait ici retenir le néologisme de la « *Willkommenskultur* », « culture de l'accueil », qui a tout le potentiel pour devenir l'expression emblématique de l'année 2015).

Quand les déséquilibres sont élevés, quand un gouvernement est fragile et quand un pays est dans l'incertitude par rapport à son avenir, il arrive facilement qu'on blâme le partenaire. On a pu observer des phénomènes de « *finger pointing* » réciproques, les Allemands considérant la France incapable de se réformer, tout en sachant que l'Allemagne a besoin d'une France économiquement et politiquement forte, et les Français reprochant à l'Allemagne de vouloir dominer et imposer son ordo-libéralisme avec une fixation presque malade sur l'équilibre budgétaire.

Dans ces circonstances, rien n'est plus compliqué que de mener à bien des initiatives franco-allemandes conjointes en Europe. On a connu des époques plus propices à des accords européens, souvent initiés par des propositions franco-allemandes. A cet égard, l'année qui vient de s'achever a été particulièrement difficile. La France a été frappée par des actes terroristes qui visent à imposer à l'Occident le schéma d'un choc des civilisations. Les conflits sanglants entre des pays musulmans et des groupements islamistes au Proche-Orient ont provoqué le plus grand phénomène migratoire qui ait existé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et dont les conséquences touchent directement l'Europe, notamment l'Allemagne.

Au regard de cette situation exceptionnelle, des questions inquiétantes se posent, aussi bien aux citoyens qu'aux responsables politiques. Comment interpréter cette année qui semble sceller un décalage économique et politique de plus en plus fort entre la France et l'Allemagne ? Peut-on être confiant pour le développement de l'UE quand l'axe franco-allemand se fragilise, quand les gouvernements à tendance nationaliste se multiplient en Europe, quand l'islamisme radical menace nos pays, quand l'Europe peine à trouver un consensus en matière de politique extérieure commune et quand le Royaume-Uni menace de quitter l'UE ? Il conviendra donc ici de dresser un bilan, bien évidemment non exhaustif, de la coopération franco-allemande dans les différents domaines politiques.

## LES MÉCANISMES DE LA COOPÉRATION FRANCO-ALLEMANDE

Avant d'analyser les nombreux chantiers européens qui ont marqué l'agenda de 2015, rappelons les principes fondamentaux de la coopération franco-allemande qui ont constitué le centre de gravité du processus d'intégration européenne. Depuis le célèbre discours de Winston Churchill à Zurich en 1946, un consensus est né, aussi bien dans le cadre de la Science politique que parmi les élus européens, quant au rôle-clef d'un rapprochement franco-allemand pour la construction européenne. S'il s'agissait d'abord d'établir un dialogue entre Français et Allemands permettant de concrétiser l'œuvre historique de la réconciliation, les relations franco-allemandes ont très vite évolué vers un partenariat stratégique pour la construction européenne. Ainsi, depuis la Déclaration Schuman de 1950, l'intégration européenne est liée au partenariat franco-allemand. Une phrase simple mais lourde de signification a été citée des centaines de fois : sans accord franco-allemand préalable, pas de solution européenne. C'était vrai dans une Europe à six pays et cela reste vrai dans une Europe à 28 membres. Bien entendu, le poids relatif des deux pays n'est plus le même aujourd'hui. Un accord franco-allemand reste indispensable, mais il n'est plus suffisant. Dans l'Union européenne actuelle, une fois qu'un compromis franco-allemand se dessine, il est de plus en plus difficile de convaincre les autres partenaires de son bien-fondé. Un rapprochement entre les responsables politiques allemands et français perd d'ailleurs en attractivité pour eux-mêmes, car ils savent que la ligne de compromis proposée par l'axe franco-allemand ne suffira pas et qu'il faudra donc nécessairement faire de nouvelles concessions aux autres partenaires européens. Dans ce cas, à quoi bon se concerter systématiquement ?

On risque ainsi de perdre un atout qui a souvent aidé l'Europe à avancer. Un accord franco-allemand, de préférence négocié avant les réunions européennes décisives, s'est souvent avéré essentiel, parce que les positions de départ entre ces deux pays étaient opposées. Les différences existant entre nos deux pays (dans leurs structures, leurs traditions, leurs discours politiques) constituent une réalité indéniable et donc d'abord un handicap pour toute concertation, mais elles sont aussi une opportunité d'ententes dans la mesure où les autres pays européens peuvent se regrouper autour de pôles différents afin de négocier des compromis. Il est vrai que cette procédure de concertation est devenue plus compliquée et moins performante. Elle conserve néanmoins son potentiel et il serait irresponsable d'abandonner avec légèreté cette tradition.

Entre acteurs allemands et français, il existe un tissu dense de structures et de règles qui influencent leur coopération. Des règles parfois formalisées, comme les sommets réguliers, mais aussi des institutions moins formelles conditionnent les marges de manœuvre des responsables politiques. La concertation franco-allemande est attendue non seulement par les responsables politiques, mais également par l'opinion publique. Il est donc

difficile de ne pas respecter cette règle du jeu. Même quand les divergences et les différents points de vue politiques apparaissent au grand jour – et l'année 2015 en a donné plusieurs exemples –, tout est fait pour éviter une interprétation conflictuelle. La concertation systématique ne devrait donc pas être affaiblie, bien au contraire. Il serait par exemple souhaitable que les députés européens allemands et français soient mieux inclus dans l'action de leurs gouvernements en amont des sommets européens. Comme le Parlement européen peut désormais intervenir sur beaucoup de sujets, il serait souhaitable qu'il soit impliqué dans la préparation des lignes de compromis en amont des décisions gouvernementales. Sinon, le travail du Parlement consiste bien souvent en une explication *a posteriori* des décisions prises lors des réunions intergouvernementales.

#### LE COUPLE FRANCO-ALLEMAND ET LA CRISE UKRAINIENNE

Au début de l'année 2014, l'annexion illicite de la Crimée par la Russie a mis les Européens devant le fait accompli. Le conflit russo-ukrainien constitue un défi pour l'Union européenne : il faut que cette dernière se rende compte que sa politique de voisinage et de rapprochement avec les anciens pays membres de l'Union soviétique doit composer avec une Russie agressive. L'UE a dû réagir vite tout en sachant que la politique étrangère commune n'existait en fin de compte que sur le papier. De toute évidence, une crise aussi violente ne pouvait pas être gérée par les institutions communautaires.

Dans ce cas de figure on ne peut que louer le courage d'Angela Merkel et de François Hollande pour la fermeté dont ils ont fait preuve lors des négociations. En février 2015, le renouvellement de l'Accord de Minsk a pu devenir réalité grâce à ces deux dirigeants européens. Les sanctions économiques contre la Russie sont loin d'être anodines et elles ont des conséquences pour l'économie européenne et donc, forcément, pour les économies allemande et française. A cet égard, il convient de saluer la cohérence politique depuis le début de cette crise, qui est loin d'être terminée, même si elle est reléguée au second plan en raison de l'actualité en Syrie. Bloquer la vente des porte-hélicoptères Mistral, rembourser la Russie qui avait déjà payé ces navires prêts à être livrés quitte à perdre plus d'un milliard d'euros, tout cela atteste d'un courage politique indéniable. Il est trop tôt pour porter un jugement sur la vente de ces bâtiments militaires à l'Égypte – une alternative aurait pu être de faire acquérir les Mistral par l'Union européenne, ainsi que l'avait suggéré un groupe de députés européens, dont l'auteur de ces lignes, dans une lettre adressée à François Hollande et Herman Van Rompuy en septembre 2014. L'idée développée dans cette lettre consistait à permettre ainsi le renforcement des capacités européennes d'intervention militaire mais aussi de protection des frontières communes en Méditerranée, ce qui serait rationnel au regard de l'importance accrue de la mission Frontex.

Quoi qu'il en soit, la France et l'Allemagne ont pris leurs responsabilités dans ce conflit à haut risque et les autres pays européens devraient s'en féliciter. Le bras de fer économique entre la Russie et l'UE continue et les Européens ont prolongé les sanctions pour six mois en décembre 2015. Les agriculteurs et aussi certaines entreprises souffrent considérablement de ces sanctions, mais l'approche économique reste un des outils-clefs de la politique européenne. L'Accord de Minsk constitue la référence pour les mois à venir dans la crise ukrainienne et les sanctions économiques sont directement liées au respect, voire au non-respect, de l'accord négocié dans la capitale de la Biélorussie.

De façon plus générale, on peut souligner la coordination franco-allemande au niveau des relations extérieures. Les ministres des Affaires étrangères des deux pays ont multiplié les déplacements communs, leur coordination est constante et étroite. On a pu l'observer en décembre 2015, lors de la conférence internationale sur le climat à Paris, la « COP21 », dont le succès final a été bien préparé par le Quai d'Orsay – toujours soutenu par son homologue allemand. Il reste donc à voir si cette coordination remarquable restera identique après l'intervention militaire française en Syrie faisant suite aux attentats de Paris. Il est évident que la Russie constitue un acteur-clef pour toute négociation politique au Proche-Orient, mais, pour les Européens, toute négociation avec Vladimir Poutine reste compliquée en raison de la situation tendue en Ukraine.

#### LA ZONE EURO ET LE DÉFI DE LA CRISE GRECQUE

Depuis le début de la crise bancaire, laquelle s'est vite transformée en crise financière et en crise des dettes souveraines, l'Allemagne et la France ont essayé de conjuguer leurs efforts. Cet exercice est d'autant plus compliqué que les cultures budgétaires allemande et française sont loin d'être les mêmes. La tradition allemande privilégie l'effort en faveur de budgets équilibrés et exige donc *a priori* une discipline budgétaire, alors que la France a toujours été encline à une approche keynésienne qui accepte les déficits afin de stimuler la croissance – ce qui peut entraîner des coûts considérables sur le long terme. Cette crise complexe qui menace tout un système de financement des Etats et qui en dévoile les déficits de gouvernance est loin d'être une crise uniquement « grecque ». Et, pourtant, toute l'attention s'est focalisée – également au cours de l'année 2015 – sur le maillon le plus faible, lequel a en outre constamment provoqué les différents partenaires par la voix de son ministre des finances Yánis Varoufákis.

Les négociations, loin d'être concentrées sur les aspects budgétaires et les réformes exigées en contrepartie d'un troisième plan d'aide, ont mis à rude épreuve les gouvernements allemand et français. Le vieux cliché d'une Europe du Nord – celle de la politique d'austérité – opposée à une Europe du Sud – celle de la politique de dépenses – refaisait son apparition dans

beaucoup de commentaires. A plusieurs reprises, François Hollande s'est plu dans le rôle de celui qui « comprend » la situation grecque, renvoyant l'Allemagne (aussi bien le ministre des Finances Wolfgang Schäuble que la chancelière Angela Merkel) dans la position de l'hégémon intransigeant. Ce rôle dominant est une réalité difficile à assumer pour le gouvernement allemand, mais aussi pour la société allemande tout entière. Le 21 août 2015, le politologue Herfried Münkler a publié dans la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* une fine analyse du *leadership* de l'Allemagne en Europe, appelant de ses vœux à un débat honnête et franc au sein de la société allemande, qui ne peut plus nier l'importance que l'Allemagne a au niveau européen. En France, la position ferme du gouvernement allemand face aux exigences grecques a provoqué des prises de parole polémiques de la part de quelques ténors socialistes. Le premier secrétaire du Parti socialiste, Jean-Christophe Cambadélis, s'adressant par une lettre ouverte à « *un ami allemand* », a farouchement critiqué « *un modèle économique unique, fait d'austérité idéologique et de pointillisme budgétaire* », que le gouvernement allemand serait en train d'imposer à l'Europe. Après le week-end décisif de juillet qui permit de dénouer la crise, Dominique Strauss-Kahn reprocha également à l'Allemagne, dans une tribune intitulée « *A mes amis allemands* », d'avoir imposé par un « *diktat* » sa vision idéologique à un gouvernement d'extrême gauche, au risque de fragmenter l'Union européenne. De tels commentaires sont tout sauf une contribution utile au débat franco-allemand. Et pourtant, ce débat est plus que nécessaire si on veut parvenir à une meilleure gouvernance de la zone euro.

La France elle-même se trouve depuis des années dans une situation inconfortable car elle a dû repousser à plusieurs reprises son objectif de revenir à un déficit inférieur à 3% du PIB ; la Commission s'est montrée compréhensive mais ne pourra pas attendre éternellement un redressement des finances publiques françaises. C'est probablement cette situation délicate qui a favorisé une certaine indulgence à l'égard du gouvernement grec. Côté allemand, le scénario d'un *grexit* temporaire, rendu public par le ministère des Finances allemand, n'a fait que renforcer les conflits avant le sommet décisif du 13 juillet 2015. Ce sommet ne fut pas le premier qualifié de « *décisif* », mais son déroulement particulièrement dramatique nous permet d'observer combien un rapprochement franco-allemand en amont de telles rencontres est utile. Si on avait su négocier une ligne commune auparavant, au lieu de se faire des reproches réciproques, les divergences existantes dans l'interprétation de la situation grecque n'auraient pas été aussi visibles. Chaque fois que les commentaires évoquent l'existence d'un « vainqueur » et d'un « vaincu » entre la France et l'Allemagne, cela signifie que la préparation du « moment décisif » n'était pas bonne. Même si la plupart des experts économistes allemands ont salué l'accord du mois de juillet, le danger demeure que, dans toute négociation future, l'Allemagne soit perçue comme celle du « non » intransigeant et la France comme le pays trop compréhensif face au refus des réformes nécessaires.

Au moins François Hollande a-t-il pu mettre en avant le fait d'avoir gardé la Grèce dans la zone euro et en même temps se féliciter des conditions exigeantes liées au troisième plan de sauvetage de ce pays – la France étant le deuxième contributeur aux mécanismes de sauvetage européens. Malheureusement, il n'a pas profité de son excellente réputation auprès du gouvernement grec pour pousser la Grèce vers un contrôle plus strict de ses frontières. Déjà, pendant les négociations avec le gouvernement Tsipras, les Grecs avaient ouvertement établi un lien entre le plan de sauvetage et les migrants ; il aurait même menacé de laisser partir sans aucun contrôle tous les migrants arrivés en Grèce. Même si ce chantage n'a jamais été mis en œuvre, l'accord du 13 juillet aurait notamment pu permettre au Président français de convaincre les partenaires grecs de faire plus d'efforts dans ce domaine. Quelques mois plus tard seulement, la route des Balkans partant de la Grèce était ouverte, ce qui a attiré des centaines de milliers de migrants vers l'Europe du Nord. A première vue, la crise financière grecque et l'afflux des migrants ne semblent pas liés, mais la position géographique de la Grèce et son manque de rigueur administrative conduisent à ce que les deux phénomènes ne puissent pas être considérés séparément.

#### UNE APPROCHE CONCERTÉE FACE A LA CRISE DES RÉFUGIÉS

Le sujet des réfugiés restera, du moins pour l'opinion publique allemande, la préoccupation première de l'année 2015. La problématique des réfugiés et, plus généralement, des migrants constitue un défi sérieux pour l'Europe et donc aussi pour la concertation franco-allemande.

Et pourtant, ce n'est pas en 2015 qu'ont débuté les migrations. Depuis des années l'afflux massif de demandeurs d'asile (fuyant des guerres ou des dictatures féroces) et de migrants économiques (fuyant la misère et des pays apparemment sans avenir) mettait à l'épreuve la règle européenne dite de Dublin, qui prévoit l'enregistrement de tout migrant dans le premier pays de l'Union européenne qu'il rejoint. L'Italie – rappelons-nous du drame de Lampedusa, qui fit comprendre à l'opinion publique la gravité de la situation – et la Grèce étaient les deux pays qui éprouvaient des difficultés à faire respecter cette règle établie à une époque où les migrations étaient moindres. Dans la réalité, Dublin ne fonctionnait déjà plus depuis un certain temps. Aujourd'hui, depuis que des centaines de milliers de réfugiés et migrants sont arrivés en Autriche, en Allemagne et en Suède, personne ne met plus en doute que le système ne fonctionne pas.

Pendant des mois, le tandem Merkel-Hollande a poussé vers davantage de solidarité européenne, que ce soit dans la répartition d'un certain nombre de réfugiés en fonction de quotas ou dans le contrôle des frontières. Entre début septembre et fin novembre 2015, pratiquement tous les hauts responsables de nos deux gouvernements se sont adressés aux autorités européennes pour plaider en faveur d'une plus grande solidarité, que ce soient Angela Merkel et François Hollande ou bien les ministres de

l'Intérieur, voire les ministres de l'Economie. L'objectif est clair : répartir les réfugiés sur l'ensemble des pays membres de l'UE afin d'éviter des situations intenable dans certains des Etats, que ce soient l'Italie, la Grèce ou bien l'Autriche, l'Allemagne et la Suède. Il faut souligner que la France s'est montrée solidaire de l'Allemagne quand il s'agissait de définir des quotas – ce qui est d'autant plus remarquable dans une situation électorale difficile pour le gouvernement, lequel est confronté à la montée de l'extrême droite. L'Allemagne, qui s'était longtemps opposée à la solution des quotas proposée par de nombreux experts, exigeait maintenant de ses partenaires européens une solidarité au moins symbolique.

Un plan de la Commission européenne prévoyait que 160 000 demandeurs d'asile, dont la qualité de réfugié avait de fortes chances d'être reconnue, soient accueillis en fonction de quotas dans tous les Etats membres de l'UE ; mais la décision à ce sujet a été prise au Conseil avec une majorité qualifiée et non à l'unanimité. Sans le soutien de la France, l'Allemagne n'aurait jamais pu réunir une majorité suffisante. C'est d'autant plus remarquable que la France n'a aucun intérêt à faire des réfugiés un sujet politique important. Depuis des années des migrants se regroupent devant l'entrée du tunnel sous la Manche pour arriver – de façon illégale – au Royaume-Uni. Le gouvernement français ne parvient pas à résoudre durablement ce problème et ne veut donc surtout pas être confronté à d'autres regroupements de migrants identiques. Le Front national sait retirer un profit politique chaque fois que l'immigration fait la « une » des journaux. De plus, la démographie en France étant stable, le problème des Allemands qui doivent de toute façon organiser une immigration importante pour assurer leur avenir économique et social, ne se pose pas aux Français. Dans ce contexte d'intérêts objectivement divergents, la solidarité de la France envers l'Allemagne confrontée à des arrivées massives et incontrôlées est hautement appréciable. Avant même d'arriver à une solution – non consensuelle – au niveau européen, la France a lancé début septembre 2015 une initiative volontariste. Un millier de demandeurs d'asile arrivés avec des milliers d'autres à la gare de Munich devaient être invités à continuer leur voyage vers la France afin de soulager les autorités et citoyens allemands. Le geste était touchant, même si en fin de compte la plupart des personnes concernées voulaient absolument rester en Allemagne, voire continuer vers l'Europe du Nord.

Le tandem franco-allemand a relativement bien œuvré face à cette situation compliquée. La création d'un fonds européen de 10 milliards d'euros fut suggérée pour renforcer la protection des frontières de l'UE et soutenir les pays frontaliers. Dans la même logique, le renforcement de Frontex doit être vu comme une décision positive. Qui dit libre circulation à l'intérieur de l'UE doit être capable de plaider en faveur de la protection commune des frontières extérieures. Or on touche ici au nœud du problème : sommes-nous véritablement disposés à partager ou même à transférer une part de notre souveraineté ? Plus clairement : aucun pays

jusqu'à présent n'a été prêt à transférer une telle part de sa souveraineté à une institution communautaire. Les populistes de tous bords se plaignent continuellement d'une perte de souveraineté, mais dans la réalité cela ne correspond à aucune réalité. Et, pourtant, ce serait absolument nécessaire, comme en témoigne la problématique des frontières extérieures communes. Cette question devra être débattue en 2016, car les conflits autour de la Méditerranée vont continuer à concerner les Européens. Nous sommes encore loin d'une vraie solidarité et encore plus loin d'une vision commune de la problématique. Lors du sommet du 18 décembre 2015, cela est apparu au grand jour. Les partenaires européens ne résistèrent pas à la tentation de prendre leur revanche et de faire comprendre à l'Allemagne qu'elle ne peut pas toujours s'imposer comme elle l'a fait pendant la crise de la dette grecque. Et pourtant l'accueil de réfugiés, parallèlement à un renforcement du contrôle des frontières, pourrait constituer un projet européen commun qui permettrait de donner un contenu concret à l'invocation récurrente des valeurs européennes communes. Cela reste néanmoins essentiel si on veut sauvegarder le principe de libre circulation – « Schengen » – au sein de l'UE.

#### L'ÉVOLUTION PROGRESSIVE DE L'ALLEMAGNE EN MATIÈRE DE POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

Les commentateurs français les plus bienveillants à l'égard de l'Allemagne comme terre d'asile pour les réfugiés syriens s'accordent en même temps pour dire que le pays n'a toujours pas trouvé sa place dans la coalition des grandes démocraties occidentales. Dès qu'il s'agit de faire le choix d'une intervention militaire, Berlin limite au strict minimum son aide militaire – du moins c'est l'impression que peuvent avoir les plus proches partenaires de l'Allemagne, notamment la France. Cette perception française est compréhensible, mais semble faire l'impasse sur le rapport – historique – particulier de l'Allemagne à l'égard des interventions militaires. Après la Seconde Guerre mondiale, les Alliés eux-mêmes, les Français tout particulièrement, voulaient une Allemagne qui ne soit plus en mesure de menacer ses voisins. Il est vrai que la République fédérale a depuis rejoint l'Alliance atlantique : c'est dans ce cadre qu'elle a toujours agi et qu'elle conçoit tout d'abord sa place. Après la chute du Mur de Berlin et la fin – du moins apparente – de la Guerre froide, l'Allemagne n'a pas développé de stratégie complètement différente, même si elle a participé à plusieurs interventions au sein de différentes coalitions. Les dirigeants allemands sont bien conscients que les grandes puissances attendent de l'Allemagne qu'elle prenne la mesure de la responsabilité internationale qui correspond à son poids économique et politique. Plusieurs discours récents, fort remarqués par l'opinion publique mondiale, ont souligné que l'Allemagne allait désormais assumer toute sa responsabilité. Joachim Gauck, Président de la République fédérale, Ursula von der Leyen, ministre de la Défense,

et Frank-Walter Steinmeier, ministre des Affaires étrangères, ont tous les trois été d'accord sur ce principe malgré leurs rôles et appartenances politiques différents.

Les interventions militaires demeurent pourtant des questions difficiles pour l'Allemagne. Le rôle du Président français chef des armées n'a pas d'équivalent en Allemagne, où c'est le Bundestag qui doit donner son accord – et donc la légitimité démocratique – à tout engagement de la Bundeswehr. Cette règle demeure, même si dans la pratique l'Allemagne a beaucoup évolué. En reprenant un exemple récent et déterminant pour les relations franco-allemandes, on observe que, pour l'intervention au Mali, la France a décidé d'agir pour des raisons compréhensibles alors que l'Allemagne restait en retrait. Entre-temps, les attentats de novembre 2015 ont changé l'évaluation politique de la situation en Allemagne. Quand la France, suite à ces attaques meurtrières, s'engagea massivement en Syrie en évoquant l'article 42-7 des traités européens, l'Allemagne ne s'est pas refusée à une solidarité plus importante. L'opinion publique française doit se rendre compte que ce pas est juridiquement et politiquement complexe pour l'Allemagne. Ce n'est pas un hasard si le gouvernement français parle ouvertement de « guerre » contre le prétendu Etat islamique, alors que Berlin use de propos plus modérés. Cela étant, au fond, ces différentes approches et traditions ne doivent pas nous empêcher d'affronter en commun les problèmes du XXI<sup>e</sup> siècle. Nous voilà au cœur de la coopération franco-allemande : connaissons nos différences et agissons dans un même esprit de façon solidaire.

#### LA RÉFORME TERRITORIALE EN FRANCE ET SES CONSÉQUENCES POUR LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

La coopération transfrontalière constitue un autre volet de la coopération franco-allemande et de la réalité européenne vécue au quotidien par des milliers de citoyens. En tant que député d'une région proche de la France et habitué à une coopération très étroite avec les élus des régions frontalières, je peux constater qu'il faut bien évidemment s'intéresser aux conséquences de la réforme territoriale et à la constitution des nouveaux conseils régionaux en France.

Vue d'Allemagne, la réforme territoriale est difficile à « lire ». Le point de départ qui visait à une suppression pure et simple d'un échelon administratif – à savoir les départements – semblait courageux et structurant dans la mesure où les régions allaient reprendre certaines compétences, de même que les grandes communautés urbaines, renforcées par la réforme. Au terme du processus législatif, il semble rester bien peu de l'ambition initiale. Ce qui ressort aujourd'hui ressemble davantage à un renforcement des régions métropolitaines, évolution qui apparaît tout à fait logique tant elle correspond aux vrais dynamiques socio-économiques de la France (comme partout en Europe). L'exemple de Lyon Métropole dans

la dynamique région Rhône-Alpes illustre parfaitement les atouts de cette approche, mais les Rhône-Alpes et Lyon n'avaient pas attendu la réforme territoriale pour développer leur stratégie d'aménagement du territoire, comme en atteste depuis des décennies le partenariat qui lie le Bade-Wurtemberg à cette région française, à l'instar de ceux qui la lient à la Lombardie et à la Catalogne (« les quatre moteurs »). Le redécoupage de certaines régions est ambitieux, mais reste discutable. Pour ce qui est de la grande nouvelle région de l'est de la France, qui regroupe l'ensemble des régions franco-allemandes frontalières et les régions limitrophes du Luxembourg et de la Belgique, la cohérence intérieure est loin d'être acquise. Comment mener une politique commune dans une région dont une partie regarde vers Paris et l'Ile-de-France, alors que dans d'autres espaces de cette même région des centaines de milliers de frontaliers vont travailler en Suisse, en Allemagne ou au Luxembourg ?

Il faudra revoir l'ensemble des nombreuses structures de coopération transfrontalières, dont le travail durable et souvent compliqué a rendu plus facile la vie des frontaliers. Il s'agit là d'une autre tâche urgente pour 2016 : les trois *Länder* limitrophes de la France devront concerter leurs stratégies de coopération avec la nouvelle région. D'un point de vue européen, la coopération transfrontalière franco-allemande, qui a souvent servi de source d'inspiration sinon de modèle pour d'autres régions frontalières, ne doit pas être réduite ni diminuée à la suite de la réforme territoriale française.

#### OÙ EN SOMMES-NOUS DANS L'UNION EUROPÉENNE ?

Le panorama des sujets politiques de l'année 2015 est tout sauf brillant : une succession de crises, principalement internationales mais aussi à l'intérieur de l'Union européenne, des décisions *in extremis*, des majorités imposées à une minorité réticente, des mouvements populistes et clairement anti-européens. Que faut-il alors penser de l'état actuel de l'Union ?

Notons d'abord qu'au niveau des institutions ce sont les Etats membres qui ont pris beaucoup de poids, car face à la plupart des questions épineuses c'est le Conseil européen qui a dû trancher. Depuis un certain temps déjà, c'est donc l'intergouvernemental qui prime. Cette tendance générale, même si elle correspond à la répartition des compétences, comporte le risque d'un éclatement entre différents groupes à l'intérieur de l'Union (zone euro/hors zone euro, Est/Ouest sur la question des réfugiés, etc.). Le rôle prépondérant de l'Allemagne devient plus dérangeant dans une configuration intergouvernementale qu'il ne le serait dans une architecture institutionnelle donnant davantage de poids à la Commission et au Parlement. Le germaniste italien Angelo Bolaffi a bien exprimé cette problématique dans un article paru dans *La Repubblica* (publié le 24 juillet) analysant le rôle particulier de l'Allemagne : à Berlin, écrivait-il, on parle

d'Europe, mais dans le reste de l'Europe on parle de Berlin. Les deux attitudes sont réductrices et inacceptables.

Un certain contrepoids provient cependant des institutions communautaires. La Commission Juncker, désignée à l'issue d'une campagne électorale plus transnationale qu'auparavant, est nettement plus politique que technique. Prenons-en pour preuve le fait que Jean-Claude Juncker était tête de liste de la famille politique du Parti populaire européen (PPE) et, même s'il n'existait pas de lien juridique contraignant, la liste gagnante « imposait », avec l'accord de principe des autres grands groupes politiques du Parlement européen, sa tête de liste en tant que Président de la Commission. Lors de la crise grecque on a pu observer une certaine compétition dans la gestion de crise entre le Conseil et la Commission. Le Parlement, quant à lui, est le lieu où la représentation des groupes et partis politiques opposés à l'intégration européenne est la plus évidente et la plus forte. L'hémicycle européen est de plus en plus le lieu de débats directs et publics entre ceux qui souhaitent poursuivre le processus de l'intégration européenne, basé sur certains principes et certaines valeurs fondamentales, et ceux qui souhaitent revenir à une logique plus nationale, souvent isolationniste, voire ouvertement xénophobe. Le travail parfois ingrat du Parlement européen montre, en toute transparence démocratique, combien il est devenu difficile aujourd'hui de trouver des consensus, des majorités stables et un véritable échange d'idées.

Dans cette constellation institutionnelle complexe qui fait d'ailleurs la particularité de la construction européenne, la coopération franco-allemande – et nous revenons ici aux débuts de notre réflexion – occupe une place spécifique, au niveau bilatéral et au niveau de toutes les institutions européennes. Les deux gouvernements savent bien que même les décisions nationales qui ne semblent concerner que l'économie et la société de leur propre pays doivent prendre en compte les conséquences qu'elles peuvent avoir sur les pays partenaires. Cela se vérifie pour tous les sujets d'actualité qui viennent d'être abordés dans le présent article. *A priori*, la continuité et les différents formats de la coopération franco-allemande devraient permettre d'anticiper, d'agir en connaissance des intérêts du partenaire. Courant 2015, si ça n'a pas toujours été le cas, on peut quand même constater qu'un effort a été fait pour essayer d'agir dans un esprit de solidarité, même dans des domaines où les intérêts sont clairement différents. Il ne faut pas être devin pour penser que, pendant l'année 2016, on aura encore besoin de cet esprit de concertation. Ainsi, le tandem franco-allemand devra trouver des alliés pour aboutir à des solutions communes dans une zone euro à 18 membres et une Union européenne composée de 28 Etats.

En dernier lieu, on peut encore évoquer les relations franco-allemandes au niveau des sociétés, en observant que de nombreux sondages révèlent que les citoyens se font réciproquement confiance et s'estiment les partenaires les plus importants. Indépendamment des relations politiques au plus haut

niveau, la coopération est tellement dense que la stabilité des relations amicales et confiantes est acquise au niveau des sociétés. On a notamment pu le constater à travers l'engagement de nombreux citoyens français aux côtés des services de sécurité après le dramatique accident de l'avion de la Germanwings dans les Alpes en mars 2015. Nous avons également pu en être témoin à travers les innombrables témoignages de solidarité après les attentats terroristes de Paris en janvier et en novembre 2015. A ce niveau immédiatement humain, la solidarité entre Européens est plus développée qu'on ne le pense. Et c'est cette force qui devrait encourager tous ceux qui œuvrent quotidiennement pour pousser l'Europe à avancer en commun.

