

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2018

Volume XIX

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

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



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# LES PERSPECTIVES FRANCO-ALLEMANDES A L'AUNE DES RENOUVELLEMENTS ELECTORAUX

PAR

XAVIER PACREAU (\*) (\*\*)

Les résultats des élections législatives allemandes du mois de septembre 2017 ont à nouveau contraint les Chrétiens-démocrates de la CDU/CSU (1) à rechercher des partenaires politiques pour former une coalition gouvernementale. Après un premier échec de ces négociations avec les libéraux du FDP (2) et les Verts à la fin du mois de novembre, la Chancelière s'était alors tournée vers les sociaux-démocrates du SPD (3), qui avaient pourtant refusé cette perspective au lendemain des élections, où ils avaient enregistré leur plus mauvais score depuis la Seconde Guerre mondiale. Ces négociations se sont prolongées jusqu'en 2018, laissant en place l'ancien gouvernement, destiné à « expédier les affaires courantes » depuis les législatives, dans l'attente de la formation d'un nouveau gouvernement. Cela signifie que, pendant plusieurs mois, l'Allemagne – l'un des principaux acteurs européens – n'était plus en mesure de s'engager dans des réformes novatrices ou de grands projets, tant au niveau national qu'international. La Constitution allemande (*das Grundgesetz*) ne permettait pas de régler dans un délai raisonnable cette situation politique inédite depuis la Seconde Guerre mondiale. Sa résolution fut donc suspendue pendant plusieurs mois à la volonté politique des partis afin qu'ils s'entendent sur un accord de coalition. Ainsi, la simple crise politique à laquelle l'Allemagne était initialement confrontée s'est muée en véritable crise institutionnelle.

Au centre de cette crise, la chancelière allemande Angela Merkel est restée convaincue qu'elle pourrait forger une nouvelle coalition qui lui permettrait de se maintenir à la tête du gouvernement. Cette situation la plaçait naturellement au centre de la problématique politique à laquelle son pays était confronté, soulevant nécessairement pour certains observateurs la question de son retrait. Cependant, même une telle décision ne pourrait *a priori* constituer qu'un début de solution, tant les questions liées à sa

(\*) Maître de conférences en Droit public à la Faculté libre de droit (FLD, France) et chercheur associé au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(\*\*) Cet article a été rédigé à l'automne 2017.

(1) Christlich Demokratische Union Deutschlands (Union chrétienne-démocrate d'Allemagne) et Christlich Soziale Union (Union chrétienne sociale de Bavière).

(2) Freie Demokratische Partei (Parti libéral-démocrate).

(3) Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Parti social-démocrate d'Allemagne).

succession à la tête des démocrates-chrétiens, aux conséquences de la montée de l'extrême droite (94 députés au Bundestag après les législatives de septembre dernier) et au désaveu plus ou moins sévère des partis de gouvernement ne seraient pas pour autant réglées par son départ. Peut-être aussi, qu'à l'instar d'autres pays européens, la population allemande attend plus ou moins consciemment un renouvellement de sa classe politique et/ou un changement de génération susceptible de donner une nouvelle impulsion. Cependant, au niveau des partis, aucun signal véritablement tangible ne permet de se prononcer dans ce sens pour l'instant. Il serait difficile de procéder à une projection sur l'avenir politique de l'Allemagne tant elle oscille encore au moment de la rédaction de cette analyse entre nouvelle coalition, nouvelles élections législatives ou encore formation peu souhaitée d'un gouvernement minoritaire. Reste une constante pour notre partenaire d'outre-Rhin, une volonté de préserver la stabilité et l'esprit de responsabilité qui ont très souvent prévalu dans les choix politiques du pays. En effet, une majorité d'Allemands considèrent la stabilité comme un atout fondamental pour leur économie et leur assise politique tant en Europe qu'au niveau international. Or le long délai consacré à la formation d'un nouveau gouvernement au terme des législatives de septembre 2017 n'a-t-il pas porté préjudice dans une certaine mesure à l'image de stabilité de l'Allemagne ? Ce pays n'a pas été réellement en mesure de discuter sur le fond de nouvelles initiatives avec le nouveau Président français, Emmanuel Macron, surtout depuis son discours sur l'Europe prononcé à la Sorbonne à la fin du mois de septembre dernier (4), alors que des nécessités de réformes se sont faites jour depuis le Brexit et qu'un certain scepticisme s'accroît au sein des populations européennes, proportionnellement à la montée du nationalisme et des populismes.

Pour mieux comprendre les enjeux auxquels le couple franco-allemand est actuellement confronté, il semble important de revenir d'abord sur les exigences auxquelles il doit faire face tant au niveau européen qu'international, avant d'envisager plus en détail quelques domaines où des avancées significatives pourraient intervenir.

#### LE DÉFI DU COUPLE FRANCO-ALLEMAND

Dans les mois et les années à venir, la France et l'Allemagne ont la responsabilité de faire entrevoir un avenir peut-être incertain, mais un avenir qui sollicite la réflexion des Français et des Allemands et, au-delà, des autres peuples européens sur des questions fondamentales auxquelles nos sociétés doivent faire face. Cela déterminera dans une large mesure l'adhésion des peuples au projet européen et cette adhésion ne pourra être gagnée sans clarté et sans détermination.

(4) E. MACRON, « Initiative pour l'Europe – Une Europe souveraine, unie, démocratique », Paris, 26 sept. 2017.

L'alchimie franco-allemande n'a pas eu lieu entre le président Hollande et la chancelière Merkel ; le dialogue franco-allemand a été relativement atone entre les deux partenaires. En a résulté une trop longue période d'immobilité pour le couple franco-allemand, notamment en raison d'un manque d'initiative politique. Cela a été d'autant plus marquant en fin de mandat, alors que les perspectives électorales limitaient tour à tour toute initiative trop ambitieuse. La séquence électorale qui a débuté fin 2016 en France se sera prolongée jusqu'en 2018, avec la formation d'un nouveau gouvernement en Allemagne.

Concernant le projet européen, le couple franco-allemand ne peut de toute évidence se satisfaire d'ajustements institutionnels dans une construction européenne qui est devenue un peu ennuyeuse ; de simples ajustements de la mécanique européenne ne seront donc pas suffisants. En effet, le couple franco-allemand et les initiatives qu'il a portées pour l'Europe ont trop souvent délaissé le sens pour se concentrer sur le fonctionnement. Plus que jamais, les deux partenaires ont la responsabilité de tracer quelques grandes lignes directrices pour l'Europe.

Après plus d'une année de quasi-immobilisme, la situation apparaît urgente car on ne saurait être certain que l'euro et, plus globalement, l'Union pourraient sortir par le haut d'une nouvelle crise internationale inattendue. Or se pose justement la question de savoir si le couple franco-allemand et le projet dans lequel il se prolonge – l'Europe – pourraient constituer des forces de protection suffisamment robustes face à ce type de contexte. Il est en effet légitime pour les peuples d'évaluer la pertinence d'une construction comme l'Europe à l'aune de sa réactivité, de la protection qu'elle est susceptible de leur apporter et des dynamiques qu'elle peut engendrer pour eux sur le plan économique ; une fois cela acquis, elle sera encore évaluée au regard de l'avenir qu'elle désigne, cette capacité à incarner autant à l'intérieur qu'à l'extérieur ce à quoi une majorité de ces peuples peut s'identifier, une part de leur identité et de leur culture. Toutefois, si cette évaluation devenait négative, le projet européen pourrait alors bien être perçu comme une entrave, un agencement artificiel et encombrant face à une conjoncture qui commanderait des réponses rapides.

A cet égard il sera déterminant que toute nouvelle initiative du couple franco-allemand génère ou renforce un sentiment de confiance des citoyens européens envers l'Europe, afin que cette dernière puisse être perçue comme un facteur de protection, de stabilité et de sécurité. Face à une mondialisation qui prend parfois des allures de machine infernale pour une part croissante de nos populations, l'Europe a pu sembler exposer de façon excessive notre continent aux flux qu'elle engendre sans proposer de moyens de régulation suffisamment effectifs susceptibles de les mettre à l'abri de ses excès ; même si l'Allemagne se porte économiquement mieux que la France, beaucoup de citoyens de nos deux pays et d'autres pays européens ont pu avoir le sentiment d'être victimes de certains effets délétères de cette mondialisation. Ce sentiment d'une Europe qui n'incarne

pas une protection suffisante et qui ne parvient pas à faire face aux événements s'accroît, qu'il s'agisse des importations de produits étrangers ou de délocalisation, de lutte contre le terrorisme, de flux migratoires ou encore de défense.

Or, jusqu'au terme du siècle précédent, le couple franco-allemand avait su faire preuve de volonté et d'une imagination suffisante pour construire la paix, stimuler le développement de nos économies réciproques et faire émerger un projet européen qui portait un espoir réel, y compris chez nos autres partenaires. Depuis la disparition du bloc communiste, l'Europe a continué à grandir alors que la question de son dessein était le plus souvent évitée par les dirigeants de nos deux pays, par crainte des conséquences politiques que cela aurait pu engendrer. A l'occasion, en cas de difficulté passagère, l'Europe pouvait même devenir un bouc émissaire. Or la question de l'objectif de la construction européenne constitue très précisément un enjeu déterminant aujourd'hui, dont la France et l'Allemagne ne peuvent plus faire l'économie. L'environnement international a profondément changé depuis la fin de la Guerre froide et le couple franco-allemand doit se montrer plus que jamais uni pour résoudre les difficultés auxquelles nous sommes confrontés et pour se prononcer explicitement sur le devenir de la construction européenne dans lequel il s'est investi et dont il porte dans une large mesure la responsabilité. Cela le renvoie à la question de ses objectifs et de ses moyens.

Compte tenu de cette situation, il semble nécessaire de préciser les grandes questions auxquelles le couple franco-allemand devra faire face dans les mois et les années à venir afin de dégager une image plus claire quant aux solutions qui s'offrent aux deux partenaires. Les choix qu'ils pourront faire apparaîtront ainsi plus visiblement.

Avec le Brexit et les évolutions radicales de la politique américaine à l'égard de l'Allemagne et plus globalement de l'Europe, le couple franco-allemand se retrouve face à un contexte international inédit. Il convient donc d'évaluer dans un premier temps si ce nouveau contexte peut jouer le rôle de catalyseur pour le couple franco-allemand pour ensuite pouvoir envisager les initiatives européennes qu'il pourrait porter.

#### CATALYSEURS INTERNATIONAUX DE L'ACTION FRANCO-ALLEMANDE

### ***Le resserrement du couple franco-allemand face au Brexit***

Le Brexit va proportionnellement renforcer les poids respectifs de la France et de l'Allemagne dans une Europe à 27. Cela signifie que le couple franco-allemand va tenir une place encore plus significative dans la détermination du destin de l'Union. Cependant, si on observe plus en détail ce renforcement de la position franco-allemande, on peut néanmoins relever que la faiblesse économique et politique de la France ces dernières années – qui a de fait placé l'Allemagne en position de *leader* – va mécaniquement

profiter davantage à l'Allemagne. Or l'Allemagne ne souhaite pas assumer seule le *leadership*, même si elle s'y tient pour des questions de nécessité. Les responsables allemands mesurent bien la nécessité d'un couple franco-allemand suffisamment uni et fort, mais faut-il encore pour cela que la France parvienne à se réformer pour se redresser. Le volontarisme européen du président Macron semble apporter les premiers signes d'un renforcement de la position politique de la France. Nous reviendrons plus tard sur ce point car seul des pays qui bénéficient d'une dynamique similaire et à même d'incarner un exemple concernant les règles communes sont en mesure d'inspirer la confiance nécessaire aux autres partenaires. Toutefois, une telle position consolidée du couple franco-allemand doit aussi appeler les deux partenaires à une certaine prudence dans leurs postures et leurs propositions afin de ne pas apparaître comme une sorte de directorat ou d'*hegemon* pour les autres Etats membres, notamment ceux de la partie orientale de l'Europe.

Au-delà de la seule position du couple franco-allemand au sein de l'Union européenne (UE), on peut également s'interroger sur le fait de savoir si le Brexit constituera un choc salutaire pour le couple franco-allemand et, plus largement, pour l'évolution à venir de l'UE ? Ou, au contraire, le Brexit peut-il être perçu comme le premier signe d'un affaiblissement de cette aventure collective ?

Au sein de l'UE, le Royaume-Uni ne pourra plus servir d'allié libéral à l'Allemagne pour contrebalancer certaines positions françaises, notamment dans les domaines économique et financier. En effet, le bloc libéral auquel pouvait s'associer l'Allemagne dans le cadre de certaines décisions au sein du Conseil européen perd avec le Brexit un partenaire de poids au sein de l'UE (5). D'un point de vue bilatéral, la sortie du Royaume-Uni de l'UE replace donc les deux partenaires du couple franco-allemand dans un tête-à-tête plus exigeant auquel ils ne pourront se dérober. A cet égard, si on a pu observer précédemment que le renforcement du poids de l'Allemagne serait supérieur à celui de la France au sein de l'UE, on constate ici que la perte d'un allié de revers pour Berlin est en mesure de bénéficier à la France ; plus globalement, on peut également considérer que cela bénéficiera au couple franco-allemand, qui devra resserrer ses liens et négocier plus étroitement. A cet égard, le binôme sera assez rapidement mis à l'épreuve face aux conséquences économiques du départ du Royaume-Uni de l'UE.

Enfin, si l'Allemagne et la France souhaitent prendre certaines initiatives en faveur de l'approfondissement de la construction européenne, force est de constater que la sortie du Royaume-Uni peut aussi, dans une certaine mesure, leur simplifier ponctuellement la tâche. En effet, depuis 43 ans,

(5) Jusqu'alors, l'Allemagne pouvait éventuellement compter sur les Pays-Bas ou encore la République tchèque, en plus du Royaume-Uni, pour opposer un veto ; en effet, depuis 2014, un tel veto doit impliquer quatre Etats membres et représenter au moins 35 % de la population totale de l'UE.

le Royaume Uni, qui aurait plutôt souhaité concevoir l'UE comme une zone de coopération interétatique, a très souvent constitué un frein aux initiatives conduisant à davantage d'intégration. C'est ainsi qu'en 1992 le Royaume-Uni avait fait pression pour que soit retiré du projet de Traité de Maastricht l'objectif fédéral de la construction européenne. A cet égard, les futurs projets du couple franco-allemand en faveur de l'UE n'auront plus à contourner les réticences britanniques.

### ***Une incitation américaine à la relance des projets européens par le couple franco-allemand***

L'élection de Donald Trump à la tête des Etats-Unis a marqué une véritable rupture de la politique américaine à l'égard des pays européens, plus particulièrement vis-à-vis de l'Allemagne, avec laquelle ils avaient pourtant longtemps cultivé une relation privilégiée. Le repositionnement vers l'Asie de la politique étrangère américaine par l'administration Obama avait déjà suscité certaines inquiétudes à Berlin. Lorsque le président américain Donald Trump, s'adressant à la presse européenne au début de l'année 2017, peu après son élection, présenta le Brexit comme un succès, l'accueil des migrants par l'Allemagne comme une « *erreur catastrophique* » tout en qualifiant l'Alliance atlantique d'obsolète, les interrogations firent place au doute au sein du gouvernement allemand. Les vives critiques qu'il porta à l'endroit de la politique économique allemande – au mois de mai 2017 un *tweet* du président Trump sur les relations commerciales et militaires allait jusqu'à souligner que l'Allemagne était « *très mauvaise pour les Etats-Unis* » – confortèrent l'idée de la nécessité de s'interroger sur le positionnement à adopter vis-à-vis des Etats-Unis. La vision américaine de l'Europe faisait clairement apparaître une préférence pour sa division – un contexte où il serait plus aisé de négocier avec chaque pays individuellement, car plus vulnérable –, qu'avec une UE qui renforcerait chacun de ses membres.

Néanmoins, ces propos tenant de l'ingérence dans les affaires intérieures et semblant remettre en cause de façon soudaine un accord touchant à la sécurité des Etats européens (l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, OTAN) eurent pour effet de resserrer le couple franco-allemand. Ce nouveau contexte semblait appeler pour les deux partenaires un renforcement de l'Union. Ainsi, prenant acte que la fiabilité du partenaire américain rencontrait désormais des limites très significatives et que le temps de la confiance était « *quasiment révolu* » au terme du G7 de Taormina à la fin du mois d'avril 2017, Angela Merkel a explicitement exprimé sa volonté de faire de l'Europe « *un acteur qui s'engage à l'échelle internationale* ». La confiance faisant place à une certaine forme de défiance, elle avait alors estimé qu'une étroite collaboration avec le président Macron devait désormais viser à ce que les Européens se battent pour leur propre avenir et pour prendre en main leur destin. Les deux partenaires ont-ils réellement un autre choix que celui-là aujourd'hui ?

### *Un environnement géostratégique instable stimulant l'initiative franco-allemande*

Pour ne citer ici que quelques exemples, les conflits non résolus et les troubles qui sévissent au Moyen-Orient et dans la bande sahélienne génèrent d'importantes menaces dans les Etats membres de l'Union européenne. Ces menaces se concrétisent à travers les actions terroristes (Paris, Nice, Berlin, Würzburg, Ansbach) et constituent autant de preuves du lien étroit qui existe entre sécurité extérieure et sécurité intérieure que l'UE peine à juguler. En outre, les centaines de milliers de migrants qui arrivent sur les côtes européennes en provenance des zones de conflits favorisent une montée des nationalismes susceptible de déstabiliser nos démocraties. Les discordances entre partenaires européens n'ont pas permis à l'Europe de développer une politique véritablement effective en la matière. Dans une autre direction, les tensions liées à la politique russe créent d'importantes incertitudes aux portes mêmes de l'Union. Enfin, la révélation de l'espionnage numérique massif entrepris par les Etats-Unis à l'encontre de ses alliés et de la multiplication des cyberattaques en provenance d'autres acteurs internationaux a mis au jour des failles significatives dans la protection de nos systèmes d'information.

Associés aux réticences exprimées par le nouveau Président américain vis-à-vis de l'OTAN, ces quelques exemples, bien que défavorables pour l'Europe, semblent créer un contexte plutôt propice à une avancée du couple franco-allemand en matière de sécurité et de défense. Pour reprendre le constat d'A. Merkel à ce propos, l'Europe doit progresser pour diminuer sa dépendance et renforcer ses capacités d'action internationale.

Dans cette période de fortes incertitudes tant intérieures qu'extérieures, le couple franco-allemand et l'UE apparaissent donc incarner des relais d'autant plus importants pour chacun des deux partenaires. La question de l'objectif en apparaît alors d'autant plus prégnante.

#### PERSPECTIVES D'ACTION DU COUPLE FRANCO-ALLEMAND

L'étude des enjeux actuels du couple franco-allemand et du contexte international susceptible de jouer le rôle de catalyseur pour les initiatives qu'il souhaiterait entreprendre a montré que les questions liées à la sécurité et à la défense, au règlement de la problématique migratoire ou au renforcement de l'économie européenne constituaient les champs d'actions privilégiés dans lesquels il pourrait être à l'initiative. Depuis l'élection d'Emmanuel Macron, le couple franco-allemand a donné les signes d'un volontarisme certain pour relancer le moteur franco-allemand et faire avancer l'Europe, même si la substance des projets qui pourraient être entrepris n'est pas toujours suffisamment précisée ; la conjoncture politique (élections décalées dans le temps en France et en Allemagne, difficultés à former un nouveau gouvernement en Allemagne) a en effet



limité pendant plus d'un an toute avancée trop audacieuse. A cet égard, les réponses allemandes aux propositions formulées par le Président français dans le cadre de son discours à la Sorbonne du mois de septembre 2017 seront déterminantes. Il est d'ailleurs révélateur que le premier chapitre du protocole conclu au mois de janvier 2018 entre la CDU/CSU et le SPD dans la perspective de la formation d'un gouvernement de coalition s'intitule « Un élan pour l'Europe » : l'Europe et les réponses que l'Allemagne devait apporter aux propositions françaises étaient en effet au cœur de leurs discussions. On constate ainsi que la question européenne aura été un enjeu majeur autant pour les dirigeants français que pour les dirigeants allemands. Même si des incertitudes perdurent sur la forme à venir du gouvernement allemand au moment de la rédaction de cette analyse, il apparaît néanmoins nécessaire de préciser plus avant la nature des projets potentiels du couple franco-allemand.

### *Projets franco-allemands en matière de défense et de sécurité*

Il est fort probable que le couple franco-allemand puisse enregistrer des avancées significatives sur les questions de défense et de sécurité dans les mois ou années à venir. En dépit des obstacles, celles-ci s'imposent sous la pression des événements, qu'il s'agisse des attaques sur les territoires de nos deux pays et sur celui d'autres Etats européens, des interventions militaires qu'elles appellent à l'étranger et des incertitudes pesant sur l'alliance militaire avec les Etats-Unis.

Le principe d'une avancée dans ce domaine ne devrait donc pas rencontrer d'obstacle dirimant tant aux niveaux des populations que de la classe politique. S'il s'agit d'un domaine important, il est également sensible car étroitement lié à la souveraineté des Etats et à la manière dont ils conçoivent l'emploi de la force. Il s'agit également d'une question-clé touchant à la perception de l'Europe comme facteur de protection et de stabilité ; or il a pu être observé précédemment combien cela pouvait être important pour les citoyens européens. Des études font en effet apparaître que la sécurité constitue l'une des préoccupations majeures des Européens et que les trois quarts d'entre eux sont favorables à la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). D'ailleurs, le dernier Livre blanc allemand sur la défense plaide pour une participation plus importante du pays à la défense européenne ; dans les faits, le budget de la défense allemand, fixé à 37 milliards d'euros pour 2017 (6), devrait passer à un peu plus de 39 milliards d'euros à l'horizon 2020 – fin 2016, A. Merkel déclarait que son pays ferait tout pour parvenir à l'objectif des 2% du produit intérieur brut à l'horizon 2025. La capacité du couple franco-allemand à conduire des initiatives significatives dans les domaines de la sécurité et de la défense pourra ainsi s'inscrire dans le cadre d'un véritable approfondissement de

(6) Ce chiffre correspond à la section (*Einzelplan*) 14 du budget fédéral allemand ; en effet, d'autres sections intègrent également des dépenses liées à la défense comme celle de la section relative au ministère des Affaires étrangères.

la construction européenne, lequel avance relativement lentement depuis un certain temps maintenant.

Sur le plan de la méthode, la France et l'Allemagne ont déjà marqué leur intérêt pour les coopérations structurées prévues par le Traité européen. Elles correspondent au projet d'une Europe à plusieurs vitesses en faveur de laquelle les deux pays se sont prononcés dans ce domaine. Les coopérations différenciées qui en résulteraient pourraient néanmoins impliquer d'autres Etats européens comme l'Italie et l'Espagne, qui y perçoivent également une façon pragmatique d'avancer dans des domaines dans lesquels certains Etats européens ne sont pas encore prêts à un approfondissement de l'UE.

C'est l'instauration d'une Union européenne de la sécurité et de la défense qui est en jeu. Les Français et les Allemands s'entendent globalement sur l'objectif d'une politique européenne de défense qui soit à la fois suffisamment autonome et néanmoins susceptible de s'articuler avec l'OTAN. En matière de défense, les différentes déclarations françaises et allemandes montrent que deux choix restent ouverts. En premier lieu, celui d'une défense européenne : ce projet déjà ancien apparaît néanmoins ne pas avoir encore rencontré les volontés politiques suffisantes à son développement ; l'Allemagne semble privilégier une optique européenne, même si elle n'est pas fermée à la discussion avec la France sur une autre approche. Un autre choix serait celui d'une alliance de défense européenne, qui avait été évoquée par la France : même si nous avons pu observer que l'Allemagne éprouvait quelques incertitudes à l'égard de l'OTAN, elle n'est cependant pas encore convaincue par cette perspective.

En fait, il apparaît que la France et l'Allemagne sont prêtes à avancer en matière de sécurité et de défense, même si le chemin peut encore sembler assez long. A part quelques réalisations en cours, il est difficile à ce stade de dessiner avec netteté les initiatives concrètes qui pourraient être engagées dans un avenir proche. Cela étant, le volontarisme des deux gouvernements évoqué précédemment constitue indéniablement un signe positif. Il n'en demeure pas moins que le niveau de dépense militaire, l'histoire de chaque pays et la façon d'envisager l'emploi de la force de part et d'autre du Rhin demeurent très différents. En Allemagne par exemple, aussi bien les Chrétiens-démocrates que les Sociaux-démocrates conçoivent une future défense européenne comme une « *puissance européenne de maintien de la paix* » (7), ce qui ne s'accorde pas exactement avec la position française en la matière. Par ailleurs, en dépit du Brexit, il semblerait peu réaliste de ne pas trouver les modalités d'une association du Royaume-Uni aux futures initiatives relatives à la défense européenne.

Pour la France et l'Allemagne, l'Europe de la défense passe aussi par le renforcement d'une industrie de défense européenne. Ainsi, les deux pays souhaitent que l'Europe progresse vers davantage de coopération et de

(7) C'est très précisément ce qui ressortait des négociations du protocole entre la CDU/CSU et le SPD dans la perspective de la formation d'un gouvernement de coalition au mois de janvier 2018.

mutualisation pour parvenir à réduire les coûts. Pour eux, l'émergence de la défense européenne est également liée à une convergence renforcée des équipements qui permettrait également de préserver la base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne. Dans ce sens, le couple franco-allemand a stimulé la création, au mois de juin dernier, de deux Fonds européens de Défense, l'un consacré à la recherche et l'autre aux capacités militaires, qui devraient commencer à être actifs d'ici 2019-2020.

Lors du premier conseil des ministres franco-allemands du 13 juillet 2017, la Chancelière allemande et le Président français avaient par ailleurs déclaré vouloir développer un système de combat aérien commun. Un tel projet pourrait se concrétiser à travers un rapprochement entre Airbus et Dassault. Cela permettrait aux deux pays d'envisager le remplacement, à l'horizon 2040, de « leurs flottes actuelles d'avions de combat » sur une base commune. La feuille de route de ce projet franco-allemand devrait intervenir avant la mi-2018 si les difficultés dans la formation d'un nouveau gouvernement en Allemagne n'en retardent pas l'avancée. La volonté franco-allemande devra néanmoins prendre en compte les obstacles potentiels liés à la coopération industrielle dans ce domaine particulièrement sensible. Le couple franco-allemand souhaite également soutenir d'autres champs de coopérations existants, comme l'eurodrone, l'imagerie satellitaire, la cybersécurité ou le numérique. On retrouve ici le développement d'une « culture stratégique commune » alors promue par le président Macron pour la défense européenne. Cela tranche avec le projet allemand de remplacement des Tornados de la Luftwaffe par des F35 américains à l'horizon 2030 : même s'il ne rentre pas directement en conflit avec le projet d'avion de combat franco-allemand qui pourrait se concrétiser après 2040, il reste discordant avec la volonté affichée d'une industrie de défense commune !

Sur le plan opérationnel, la coopération franco-allemande est plus modeste. L'Allemagne a progressivement renforcé la présence de la Bundeswehr, jusqu'à devenir l'une des nations phares de la MINUSMA (8). Il s'agit actuellement du déploiement le plus important de l'armée allemande à l'étranger (1 000 hommes, en plus d'hélicoptères de combat Tigres et de transport, de Transall, de véhicules blindés légers, de drones et autres véhicules terrestres). Cet engagement répond à la volonté franco-allemande de lutter à l'extérieur des frontières européennes contre le phénomène djihadiste, dont le terrorisme est l'une des conséquences sur le sol européen. A cet égard, les deux pays s'entendent sur la nécessité d'une plus grande implication européenne en la matière. Il n'en demeure pas moins qu'en dépit des moyens déployés, le Bundestag n'est pas encore prêt à accepter l'implication de troupes allemandes déployées à l'étranger dans des missions de combat ; même si des évolutions significatives sont intervenues dans les vingt dernières années, on retrouve ici la différence de

(8) Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali.

culture militaire liée à la volonté de se concentrer sur les missions de paix et en partie à l'image allemande du « soldat-citoyen » issue de l'histoire du pays.

De plus, la proposition franco-allemande d'une capacité permanente de planification et de conduite militaire de l'UE a été entérinée lors du Conseil européen de 6 mars 2017. Toutefois, la France et l'Allemagne souhaiteraient aller encore au-delà, avec la création d'un véritable quartier général européen consacré aux opérations civiles et militaires de l'Union. En outre, sur le plan logistique, les deux partenaires ont également décidé l'été dernier qu'une base aérienne franco-allemande sera installée aux environs de la ville d'Evreux ; elle concernera essentiellement le transport militaire. Ce projet se veut le précurseur d'autres initiatives de ce type à l'échelle européenne.

### *Quelle dynamique franco-allemande pour l'Europe ?*

Les évolutions susceptibles d'intervenir sont ici étroitement liées aux réponses que l'Allemagne apportera aux propositions du Président français et de la Commission européenne. Dans le domaine financier, la France et l'Allemagne reconnaissent les faiblesses structurelles de l'Union économique et monétaire (UEM) ; certains éléments pourtant nécessaires à la stabilité de toute Union monétaires lui font encore défaut. Les difficultés rencontrées jusqu'alors pour pallier à ce défaut s'expliquent par les domaines concernés, étroitement liés à la souveraineté économique et financière des Etats. A la suite des crises qui ont affecté les Etats du sud de l'Europe, la France et surtout l'Allemagne ont pris conscience du fait que « *l'architecture actuelle de l'euro n'est pas suffisamment résiliente aux chocs extérieurs et aux déséquilibres internes* » et que l'inachèvement de l'Union économique et monétaire (UEM) « *met en péril la survie à long terme de notre monnaie commune* » (9). Les discussions entretenues par les deux pays semblent aujourd'hui s'orienter vers des réformes relatives à la gouvernance de la zone euro et à sa capacité budgétaire ; la monnaie commune doit ainsi être en capacité de résister de façon plus efficiente à toute nouvelle crise.

Depuis l'élection d'E. Macron, les bonnes relations nouées avec la Chancelière allemande ont permis certaines avancées significatives. En matière économique et financière, elles concernent plus particulièrement la création d'un Fonds monétaire européen (FME) et un projet de budget de la zone euro. Un groupe de travail centré sur l'intégration de la zone euro, le marché intérieur, l'harmonisation fiscale et les coopérations bilatérales avait ainsi été mis en place au mois de mai 2017, au niveau du ministère de l'Economie et des Finances français et du ministère des Finances allemand.

(9) Conseil franco-allemand, Contribution commune de Jean-Marc Ayrault, ministre français des Affaires étrangères et du Développement international, et de Frank-Walter Steinmeier, ministre allemand des Affaires étrangères, 27 juin 2016.

Concrètement, la préférence allemande en faveur de l'instauration du Fonds monétaire européen – proposition reprise par la Commission – a prévalu sur la proposition française d'un ministre des Finances de la zone euro. Cette réforme structurelle promue par l'ex-ministre des Finances allemand, Wolfgang Schäuble, se fonde en partie sur la capacité d'une telle structure à surveiller d'une façon plus rigoureuse que la Commission les politiques économiques des Etats membres de la zone, notamment en ce qui concerne le respect des règles budgétaires ; cela a toujours constitué l'une des conditions préalables de l'Allemagne pour accepter d'aller plus avant dans l'intégration monétaire. La France accueille favorablement cette avancée, tout en souhaitant adjoindre à ce nouvel organe une dimension plus politique. Ce FME serait issu de l'actuel mécanisme européen de stabilité (MES) jusqu'alors destiné à aider les Etats membres confrontés à une crise de la dette ; il pourrait ainsi contribuer à la restructuration des dettes publiques des Etat en crise de la zone euro.

L'Allemagne s'est également prononcée en faveur de l'instauration de « fonds spécifiques » orientés vers la réforme structurelle de la zone euro, la stabilisation économique des pays en difficulté et la convergence sociale ; cette proposition intégrée dans le protocole CDU-CSU-SPD du début de l'année pourraient annoncer la mise en œuvre, à terme, d'un budget d'investissement européen. Les Sociaux-démocrates allemands rejoignent ici la position française en faveur d'un futur budget de la zone euro. A terme, cela pourrait s'accompagner d'une capacité budgétaire européenne destinée à financer différents types d'investissements dans les Etats membres de la zone euro.

Enfin, la proposition française d'un Parlement européen de la zone euro ne semble pas davantage rencontrer un écho favorable du côté allemand. En effet, les deux principales formations politiques allemandes semblent vouloir privilégier l'option du Parlement européen existant réuni « en formation zone euro » pour procéder aux contrôles des décisions prises dans ce domaine à l'échelle européenne.

De son côté, la France souligne que l'ensemble de ces propositions, qui pourraient prendre forme dans les quelques années à venir, devraient impliquer une plus grande convergence fiscale, notamment en ce qui concerne les entreprises, une union des marchés de capitaux ainsi qu'une union bancaire. Ce mouvement devrait également conduire à une meilleure coordination des politiques économiques. Les principaux objectifs poursuivis tant par les Français que par les Allemands visent au renforcement de la croissance et de l'emploi.

La disposition de l'Allemagne à l'accroissement de sa contribution au budget de l'euro constitue une véritable évolution, une marque de solidarité significative, notamment dans la perspective des conséquences financières du Brexit ; elle fait également écho au volontarisme français en faveur de l'approfondissement de la construction européenne. Cependant, pour l'Allemagne, toute avancée doit s'accompagner des procédures de

contrôles nécessaires destinées à prévenir les abus éventuels des Etats membres ; l'indépendance des organes mis en place devrait ainsi avoir pour contrepartie davantage de contrôle. Si une grande coalition devait être reconduite en Allemagne, la France pourrait en retirer le meilleur parti, la combinaison des positions politiques des deux partis lui étant finalement plus favorable que celles de chacun d'eux pris séparément. Toutefois, une constante demeure pour l'Allemagne : elle n'avancera avec la France sur le chemin de l'intégration européenne que si cette dernière respecte ses engagements en matière budgétaire.