

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2019

Volume XX

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

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE FACE A L'UNION EUROPÉENNE

UN MOTEUR AU RALENTI

PAR

HANS STARK (*)

L'image du « moteur » franco-allemand doit son existence pour l'essentiel à la « masse critique » que les deux pays représentent sur le plan politique, économique et surtout démographique, mais aussi aux résultats concrets qu'ils ont obtenus dans le passé pour faire avancer la construction européenne. La création du Conseil européen et l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen (1974), la mise sur pied du Système monétaire européen (1979) et de l'Acte unique européen (1986), enfin, le lancement d'une double Union, à la fois politique, puis économique et monétaire, dans le cadre de l'Europe de Maastricht (1992) sont issus d'initiatives bilatérales et n'auraient pas vu le jour sans une coordination préalable et étroite entre les différents gouvernements allemands et français de cette époque. Force est toutefois de constater que, depuis 1992, l'interaction franco-allemande au sein de l'Union européenne fait du surplace. Le moteur est grippé. Le Traité d'Amsterdam (1997), dépourvu d'ambition politique, ne permet aucune avancée significative sur le plan institutionnel, la signature du Traité de Nice (2001) est précédée d'un déchirement spectaculaire entre le président Jacques Chirac et le chancelier Gerhard Schröder. Son impact sur le plan des réformes institutionnelles s'avère si marginal que l'Allemagne croit nécessaire de plaider la même année en faveur d'un traité constitutionnel – que les électeurs français rejettent par référendum en 2005. Quant au Traité de Lisbonne, rappelons qu'Angela Merkel l'a voulu aussi proche que possible, sur le fond et sur la forme, du traité constitutionnel défunt, alors que Nicolas Sarkozy s'est dit tout juste favorable à un nouveau « *mini-traité* »... En réalité, les désaccords franco-allemands, nourris aussi du quasi-échec du référendum français sur Maastricht en septembre 1992 et de l'émergence, dans son sillage, de

(*) Professeur de Civilisation allemande à Sorbonne Université (France) et secrétaire général du Comité d'études des relations franco-allemandes (CERFA) à l'Institut français de relations internationales (IFRI, France).

puissants courants souverainistes en France, sont si profonds que personne, de part et d'autre du Rhin, n'ose ouvrir la boîte de Pandore d'un nouveau traité européen.

Le Traité de Maastricht – rendu nécessaire par l'unification allemande – représente donc bien une césure. L'Union européenne (UE) succède à l'Europe communautaire, la puissance centrale de l'UE sera l'Allemagne, dorénavant unifiée, alors que la France avait politiquement dominé l'ancienne Communauté économique européenne (CEE). Aux nombreuses initiatives franco-allemandes du temps de Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt, puis de François Mitterrand et d'Helmut Kohl, donc antérieures à 1992, succède une longue période de rendez-vous manqués franco-allemands, période qui dure jusqu'à nos jours. En 1994, la France dit non audit « papier Schäuble-Lamers » en faveur d'un « noyau-dur ». Trois ans plus tard, Paris accepte du bout des lèvres, mais en le dénaturant, le « Pacte de stabilité » proposé par l'Allemagne pour consolider la zone euro. L'Europe de la défense naît en décembre 1998, mais sur une initiative franco-britannique. Au sommet de Nice (décembre 2000), Paris et Berlin font éclater au grand jour leurs désaccords sur l'approfondissement institutionnel de l'UE. Quant au premier élargissement de l'UE à l'Est (2004), voulu et imposé par l'Allemagne, la France ne l'accepte que contrainte et forcée et ne cache jamais par la suite qu'elle le considère non seulement comme prématuré, mais comme une erreur. Le projet allemand d'une constitution pour l'Europe, la France non seulement n'y adhère que tardivement, mais elle l'enterre en 2005, estimant qu'il ouvre les portes de l'Europe au « néo-libéralisme anglo-saxon », à la « Turquie musulmane » et aux « plombiers polonais ». Enfin, la France et l'Allemagne s'opposent brutalement sur l'Union méditerranéenne chère à Nicolas Sarkozy. Certes, cette dernière est adoptée en 2007, mais cette fois-ci, ce sont les Allemands qui la vident de son sens.

En 2008, Berlin oppose une fin de non-recevoir à la proposition de Sarkozy d'une politique de relance pour faire face aux conséquences financières de la crise des *subprimes*. Et, en 2010, s'ouvre le débat franco-allemand très tendu sur l'aide à la Grèce et la politique d'austérité dans le contexte de la crise de la zone euro. Paris et Berlin parviennent certes à se rapprocher, mais seulement par des demi-mesures et sans jamais réellement s'accorder sur des mesures consensuelles et majoritairement approuvées par les responsables politiques et les citoyens des deux pays. Le tout est couronné par une absence totale de concertation, notamment de compréhension lors de la crise migratoire de 2015-2016, où l'Allemagne est accusée de maintenir – pour des raisons démographiques – ses frontières grandes ouvertes alors que la France ferme *de facto* les siennes.

Pour revenir au « moteur franco-allemand », il y a donc bel et bien un avant- et un après-Maastricht. Depuis 1992, les divergences – qui ont toujours existé, y compris du temps de la CEE – prennent très nettement le dessus sur les propositions conjointes. Toutefois, la volonté franco-

allemande de sauvegarder « l'Europe » en tant que projet de paix et de grand marché, assurant stabilité et liberté de mouvement, est réelle et ne doit pas être sous-estimée. Cependant, sur les grands dossiers européens, tels que la monnaie unique, la défense européenne, le fonctionnement des institutions, l'élargissement à l'Est et l'ouverture au Sud, les stratégies européennes de la France et de l'Allemagne divergent, tout comme leurs intérêts. C'est sur cet aspect que le présent article entend insister, en rappelant l'importance des propositions de réformes d'Emmanuel Macron, qui s'adressent d'abord à l'Allemagne, mais en soulignant aussi les obstacles structurels auxquels se heurte la réalisation de ces réformes dans les domaines-clefs de la Zone euro et de l'Europe de la défense. Dans ce contexte, la dimension intérieure de la politique française et allemande apparaît à la fois incertaine et peu propice à une relance européenne de grande envergure.

PUISSANCE ET IMPACT DES DISCOURS FRANÇAIS SUR L'EUROPE

La classe politique allemande a réagi avec un énorme soulagement à l'élection d'Emmanuel Macron en mai 2017, considérant le nouveau Président comme unique et ultime rempart contre une France mélenchoniste ou lepéniste à la fois germanophobe et anti-européenne. Or, si le rempart cède ou s'il s'effondre pour laisser la place à une majorité d'extrême droite ou d'extrême gauche – voire les deux conjuguées comme en Italie –, Berlin considère comme inéluctable la sortie de la France de la Zone euro, sinon même de l'UE. Or un Frexit pourrait entraîner l'implosion de l'Union économique et monétaire (UEM) et l'éclatement du marché unique. Pareil scénario devrait donc *a priori* pousser le gouvernement fédéral à soutenir massivement et même coûte que coûte les réformes européennes proposées par Emmanuel Macron afin de renforcer sa position à l'extérieur tant qu'à l'intérieur. Pour disposer d'une vraie capacité de négociation et d'une marge de manœuvre réelle face à l'Allemagne, Macron pourrait et devrait même ainsi pouvoir tirer des avantages de sa vulnérabilité politique intérieure due à une base électorale réduite ainsi, surtout, qu'à la contestation sociale qui a violemment fait irruption en fin 2018. Or l'Allemagne, pourtant parfaitement consciente de l'abîme abyssal qui s'ouvrirait en Europe en cas d'échec ou de renversement de la présidence Macron, hésite, freine et s'interroge (1).

Les propositions françaises visent à renforcer la cohésion de l'UE et à donner un nouveau souffle à une Europe depuis longtemps dans l'impasse. Si elles dépassent largement le cadre de ce qui semble à moyen terme réalisable, elles ont au moins l'énorme avantage de priver les forces populistes de droite et de gauche du monopole du discours sur l'Europe. Prononcés dans des lieux hautement symboliques de l'histoire

(1) Claire DEMESMAY / Julie HAMANN, « Ein Jahr Macron : der gebremste Präsident », *DGAPstandpunkt*, n°11, avr. 2018.

et de la politique européenne, comme la colline du Pnyx à Athènes (2), la Sorbonne (3), le Parlement européen de Strasbourg (4), Aix-la-Chapelle (5) (lors de la remise du prix Charlemagne) et le Bundestag (6), Macron ne s'est pas contenté, comme jadis Joschka Fischer dans son discours à la Humboldt, de dessiner les contours futurs d'une Europe lointaine. Macron s'est attaqué à des tabous. En proposant notamment de changer les traités européens (« *refondation de l'UE* ») et d'ouvrir un débat sur la dette publique des Etats membres. Et il n'a pas hésité à critiquer Berlin en appelant à interrompre « *la guerre civile européenne sur les questions budgétaires et réglementaires* » – ligne rouge par excellence du débat allemand sur l'Europe. Toujours à la Sorbonne, il a critiqué le concept allemand des « *Spitzenkandidaten* » (terme non traduit en français !), en appelant les partis traditionnels à soutenir des listes transnationales. Se déclarant favorable à une transformation de la Politique agricole commune (PAC) et à une transition agricole, au financement européen de la révolution numérique, à un budget de la Zone euro – dotée d'un ministre des Finances – à hauteur de 3% du produit intérieur brut (PIB), à l'harmonisation de la fiscalité sur les entreprises, à une intégration militaire allant jusqu'à la création d'une « *vraie armée européenne* », à la création d'une vingtaine d'universités réellement européennes, à des politiques intégrées en matière de protection des frontières européennes et de politiques migratoires..., Macron a brossé de vastes tableaux pour relancer une Europe rongée, comme il l'a souligné, par le doute et minée par ses contradictions internes.

Tantôt lyrique lorsqu'il s'est agi de souligner l'immense héritage de l'Europe et de faire l'éloge de sa culture (Athènes), tantôt visionnaire lorsqu'il a développé ses objectifs pour les réformes à mener (Sorbonne) et tantôt kantien lorsqu'il s'est adressé aux Allemands (Aix-la-Chapelle) en développant une vision pour l'avenir européen axée sur la morale, la souveraineté, le multilatéralisme, le combat contre les divisions et l'esprit d'urgence, le Président français s'est fait le porte-parole de l'UE et de ses citoyens – une fonction que la Présidentielle de 2017 ne lui a évidemment pas conférée. Dans son discours à la Sorbonne, Emmanuel Macron n'a d'ailleurs pas hésité à évoquer l'existence d'un « *peuple européen* », ni à dépasser le cadre de la souveraineté nationale en soulignant qu'il existe aussi une « *souveraineté européenne* » dans les domaines notamment où les défis actuels et futurs ne peuvent être relevés à l'échelle nationale.

(2) Discours disponible à l'adresse www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/08/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-la-pnyx-athenes-le-jeudi-7-septembre-2017.

(3) Discours disponible à l'adresse www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/01/09/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique.

(4) Discours disponible à l'adresse www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/04/17/discours-du-president-de-la-republique-au-parlement-europeen-a-strasbourg.

(5) Discours disponible à l'adresse www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/05/10/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-lors-de-la-ceremonie-de-remise-du-prix-charlemagne-a-aix-la-chapelle.

(6) Discours disponible à l'adresse www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/11/18/le-president-de-la-republique-a-berlin-pour-la-commemoration-du-18-novembre.

Dans son discours devant le Parlement européen, il a ainsi appelé à une « *souveraineté réinventée* » face aux replis nationaux (7).

Les discours d'Emmanuel Macron séduisent certes, mais posent aussi un véritable dilemme pour la classe politique allemande, largement absorbée par la formation difficile d'un nouveau gouvernement à la suite des élections fédérales de septembre 2017, puis par les querelles internes à la CDU-CSU (partis allemands de la droite chrétienne et conservatrice). A l'évidence, la chancelière Merkel ne peut que se réjouir de voir Macron rompre avec la tradition de ses prédécesseurs, lesquels, une fois élus, ont tous – à l'exception de Valéry Giscard d'Estaing – d'abord cherché à échapper au cadre franco-allemand, ressenti comme un carcan – avant d'y revenir, contraints et forcés. A peine élu, le Président français confie des postes-clefs au gouvernement à des responsables politiques germanophones et s'entoure de conseillers connaissant le fonctionnement de l'Allemagne. D'emblée, misant sur une entente étroite avec Angela Merkel, Emmanuel Macron fait savoir qu'aucun de ses objectifs ne pourra se réaliser sans une concertation étroite et préalable avec le gouvernement fédéral. Pourtant, les réponses de la Chancelière ne peuvent que décevoir. En raison de son affaiblissement politique tout d'abord, consécutif aux élections de 2017. En raison également des équilibres fragiles internes des Chrétiens-Démocrates, sur la défensive face à une extrême droite représentée par 92 députés au Bundestag et en constante hausse dans les sondages. En raison aussi du déphasage entre les fonctions et instruments d'un Président de la République et d'un Chancelier – le discours solennel fait partie des attributs du premier, le débat parlementaire du second. Enfin et surtout en raison des intérêts nationaux français et allemands qui divergent évidemment au niveau des domaines-clefs de la construction européenne, où la France et l'Allemagne poursuivent des politiques opposées, à savoir l'Union monétaire européenne et la politique de défense et de sécurité.

L'UNION ECONOMIQUE ET MONÉTAIRE EUROPÉENNE,
L'ÉTERNELLE POMME DE DISCORDE FRANCO-ALLEMANDE

La France et l'Allemagne ont été à l'origine du projet de l'Union monétaire européenne (UME) et de sa réalisation dans les années 1990. Mais, elles se sont en même temps constamment opposées au sujet de la nature, des objectifs et du fonctionnement de l'UME. Même si la victoire électorale d'Emmanuel Macron, saluée par la presse et la classe politique d'Outre-Rhin, permet de donner un nouveau souffle au débat monétaire entre les deux pays, les propositions françaises (budget de la zone euro, désignation d'un ministre des finances pour la zone euro, l'approfondissement de l'union bancaire) et allemandes (transformation du mécanisme européen de

(7) Sur l'analyse des discours d'Emmanuel Macron et leur réception en Allemagne, voir Anja THOMAS, « Ein Paradigmenwechsel im französischen Europadiskurs – Auswirkungen für das deutsch-französische Tandem in der EU ? », *Integration*, n°2, 2018, p. 128-140.

stabilité, MES, en un fonds monétaire européen, FME) restent cependant, comme il fallait s'y attendre, très éloignées les unes des autres (8).

Les divergences traditionnelles entre Paris et Berlin au sujet de l'UME – et des réformes à mener pour la consolider – sont largement dues aux différences de culture économique, mais aussi, ce qui est sans doute plus grave encore, au manque de convergence croissant entre les 19 États membres de l'UME, ainsi qu'entre la France et l'Allemagne. Certes, opposer une France « dirigiste » à une Allemagne « libérale » est très excessif, d'autant que les deux pays partagent la vision d'une économie de marché régulée, ce qui les distingue du modèle économique britannique par exemple (9). Mais il n'en demeure pas moins que les modèles économiques français et allemands sont largement façonnés par l'histoire et par l'environnement géographique des deux pays. Renouant avec l'économie de marché et l'état de droit après douze années de dictature totalitaire (33-45) et dix années d'économie de guerre (14-18, puis 39-45), l'Allemagne s'est dotée à la fin des années 40 d'un cadre économique inspiré par l'ordolibéralisme et la quête de stabilité, basé sur la liberté d'entreprendre, la déconcentration et la décentralisation des processus de prise de décision, le respect des règles et la co-décision entre partenaires sociaux. La France, où l'État joue traditionnellement un rôle jugé positif dans l'économie, accepte davantage des structures de pouvoir verticales et accorde tout naturellement des fonctions discrétionnaires importantes aux pouvoirs publics. En Allemagne, le pouvoir monétaire fut assumé par une banque centrale, indépendante depuis la Seconde Guerre mondiale (à l'instigation des puissances victorieuses occidentales) et investie de la tâche de défendre en priorité la stabilité monétaire, tandis qu'en France, le pouvoir monétaire fut soumis au pouvoir politique jusqu'au milieu des années 1990. Ces traditions bien ancrées dans la pensée collective des acteurs politiques et économiques des deux pays pèsent évidemment sur leur façon d'aborder les enjeux liés à la gouvernance de la zone euro. Par conséquent, moins traumatisée par l'inflation et moins soucieuse de réduire les déficits budgétaires, la France est aussi moins sensible que l'Allemagne aux effets potentiellement négatifs des transferts financiers au sein de l'UME (aléa moral). Rappelons aussi que le rôle et la capacité d'action des pouvoirs publics dans l'économie divergent selon qu'il s'agit d'un Etat fédéral comme l'Allemagne ou d'un Etat centralisé comme la France, que la culture du consensus et la recherche du dialogue entre partenaires sociaux sont beaucoup plus prononcées en Allemagne qu'en France (où les conflits sociaux peuvent atteindre un degré de violence qui serait inconcevable en République fédérale), que la politique économique allemande est basée sur l'offre alors que la demande joue un rôle central en France et que cette

(8) Pawel TOKARSKI, « Neuer Schwung für die Eurozone. Reformspielräume und Machtverteilung in der Währungsunion », SWP-Aktuell, n°70, 2017.

(9) Henrik UTERWEDDE, « Politique économique : quelles convergences franco-allemandes ? », Allemagne d'aujourd'hui, n°226, octobre-décembre 2018, p. 61-73.

dernière accorde la priorité au marché intérieur, alors que 46% du PIB allemand sont assurés par les exportations.

Or les deux pays affichent non seulement des objectifs et des intérêts divergents, ils connaissent aussi, depuis le début de la crise financière en 2008 et à l'instar de l'ensemble des pays de l'UME, des trajectoires économiques différentes. Alors que la monnaie unique est censée favoriser le processus de convergence macroéconomique entre les pays qui l'ont adoptée, elle accentue et nourrit au contraire – ce que les économistes allemands avaient d'ailleurs prédit dès les années 1970 – les *divergences* macroéconomiques entre les 19, y compris et surtout entre la France et l'Allemagne. Jamais sans doute depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les différences franco-allemandes au niveau de la balance courante, du taux de chômage, de la compétitivité industrielle, du déficit budgétaire et de la dette publique s'avèrent aussi importantes. Le décrochage économique entre les deux pays a par ailleurs un impact croissant sur le niveau de vie des populations de part et d'autre du Rhin et explique en partie le caractère radical du mouvement des « gilets jaunes » en France. Et ceci malgré le fait qu'en France les dépenses publiques absorbent plus de 56% du PIB (43% en Allemagne). Cette différence est aussi indissociablement liée à l'évolution des politiques budgétaires – équilibrées en Allemagne depuis 2010, alors que la France dépasse constamment depuis 2008 le seuil des 3% (sauf en 2017). Par conséquent la dette publique dépassera sans doute le seuil des 100% en 2018, alors que l'Allemagne se rapproche de la limite autorisée de 60%. Or la dette publique constitue un puissant frein pour les investissements, greffe les dépenses publiques et ralentit la croissance. De même le taux de chômage en France est avec plus de 9% presque le double de celui de l'Allemagne (5%), tandis que les écarts de compétitivité se reflètent aussi dans les balances commerciales des deux pays, structurellement déficitaires en France (62,3 milliards d'euros en 2017), alors que l'Allemagne affiche un excédent commercial de 244,9 milliards la même année. De là à considérer que l'euro est sous-évalué pour l'Allemagne et surévalué pour la France et que les deux pays sont loin de tirer le même profit de leur appartenance à la zone euro, il n'y a qu'un pas.

Ces différences rendent une harmonisation des positions françaises et allemandes sur l'UME très complexes, même si les propositions de réforme, notamment d'Emmanuel Macron, s'inscrivent dans une conjoncture plus favorable (même si la croissance en Europe s'affaiblit de nouveau en 2019), du fait que les économistes considèrent aujourd'hui que les risques d'éclatement de la zone euro comme étant bien moins importants qu'avant 2015. C'est donc dans un contexte de moindre urgence que le nouveau président de la République a pu développer ses projets pour l'UME qui prévoient notamment un ministre des Finances et un budget de la zone euro, ainsi qu'une représentation parlementaire pour cette dernière. Ces propositions n'ont pas eu la réponse souhaitée du côté allemand, pour des raisons certes conjoncturelles (affaiblissement d'Angela Merkel après les

élections allemandes de 2017 ; la pression de l'AfD ; l'opposition forte au sein de la CDU-CSU contre une politique de transferts financiers ; retrait de Martin Schulz de la présidence du SPD ; priorité accordée aux problèmes migratoires). Mais il y avait aussi des raisons de fond qui expliquent le lent silence de la chancelière. Il fallait en effet attendre la « déclaration de Meseberg » à l'issue du conseil des ministres franco-allemand du 19 juin 2018 pour voir les deux pays tomber d'accord sur un certain nombre de compromis qui permettent certes des avancées, mais qui restent très en deçà des ambitions formulées par Macron.

Berlin n'accorde pas son soutien à un « ministre » des Finances de la zone euro. Sans doute parce que la France verrait en lui un acteur légitime pour gérer des transferts financiers du nord vers le sud, alors que l'Allemagne, soutenue par les pays du nord de l'UME, estime que la tâche principale d'un tel ministre serait de surveiller et d'améliorer la discipline budgétaire des 19. Se pose ensuite la question des rapports hiérarchiques : quel pouvoir un ministre européen des Finances exercerait-il sur ses homologues des 19, alors que la politique budgétaire et fiscale est du ressort des Etats membres ? Enfin quel rapport entretiendrait-il avec le commissaire en charge des finances de l'UE ? Un ministre européen des Finances ne servirait à rien s'il n'a pas le pouvoir de s'opposer aux projets des lois de finances des 19. Et s'il était dans son pouvoir de rejeter les budgets adoptés par les Etats membres, il deviendrait inévitablement la cible privilégiée des partis populistes et des acteurs politiques eurosceptiques (10).

C'est pour des raisons similaires que l'Allemagne est aussi hostile à l'idée d'une représentation parlementaire de la zone euro. Se pose en effet la question des rapports entre cette dernière et le Parlement européen, le risque étant en effet de voir le clivage entre les 19 et les huit autres pays membres de l'UE s'accroître, même si l'idée d'une représentation parlementaire à l'échelle des 19 est tout sauf incohérente, ne serait-ce qu'étant donné que les pays de la zone euro assurent 85% du PIB de l'UE des 27. Reste enfin aussi la question des rapports avec les parlements nationaux, ces derniers jouant, comme en Allemagne notamment, un rôle prépondérant au niveau de l'adoption des budgets nationaux.

Cette dernière question est aussi au cœur de la querelle sur un budget de la zone euro. Un tel budget, notamment s'il représente 2 à 3% du PIB des 19 comme le président de la République l'avait initialement proposé (alors que le budget de l'UE plafonne, lui, à 1%), aurait non seulement une capacité régulatrice anticyclique, mais une capacité redistributive – ce que les pays du nord de l'UE, qui en seraient les contributeurs nets refusent, à commencer par l'Allemagne. Cette dernière, en raison de sa structure fédérale, connaît parfaitement la logique et les pesanteurs du système dit de péréquation financière et rejette donc l'idée d'un budget de la zone euro

(10) Pawel TOKARSKI, « Deutschland, Frankreich und Italien im Euroraum. Ursprünge, Merkmale und Folgen der begrenzten Konvergenz », SWP-Studie, n° 25, Dezember 2018

dès lors qu'il instaure un système de transferts financiers – alors que le président de la République plaide clairement pour le renforcement de la solidarité financière entre les Etats membres de la zone euro.

Toutefois, après d'âpres négociations entre Bruno Le Maire et son homologue allemand Olaf Scholz, les deux pays ont adopté un compromis à Meseberg sur un budget de la zone euro (les Allemands parlent plutôt « d'une ligne budgétaire » pour la zone euro) pour promouvoir la compétitivité et la convergence des Etats membres grâce notamment à l'investissement (et non pas la résistance contre des chocs externes). Enfin et peut-être surtout, ce budget pour la zone euro ne se juxtapose pas au budget de l'UE, mais il en fait partie. Il est donc soumis à ses règles (notamment de pluriannualité) et ne verra le jour qu'à partir de 2021. Enfin, compte tenu du plafond à 1% du PIB du budget de l'UE, le « budget » de la zone euro sera très inférieur au montant proposé par le président de la République. Les optimistes ne manqueront pas toutefois de souligner que la question d'un budget de la zone euro n'est plus un tabou et se trouve maintenant sur la table.

Toujours à Meseberg, la France et l'Allemagne sont tombées d'accord sur le renforcement du Mécanisme européen de stabilité (MES). Un transfert de nouvelles missions de surveillance macroéconomique a été proposé, devant assurer une meilleure discipline budgétaire. Le MES doit également accorder une nouvelle ligne de crédit dans le cadre du Fonds de résolution unique (FRU) (11). Cet accord porte d'ailleurs des fruits, puisque le 4 décembre 2018, les ministres des Finances de la zone euro adoptent un accord sur la création du Fonds monétaire européen (FME) qui va succéder au MES. Cette décision fait donc suite à la déclaration franco-allemande de Meseberg. Le futur FME a pour triple mission de soutenir la stabilité financière des 19 (à l'instar du MES), de renforcer la confiance des marchés financiers en soutenant le FRU, ainsi que de garantir les actifs et les passifs d'une banque confrontée à des difficultés. La création du FME – auquel l'Allemagne est favorable – va donc dans le sens d'une plus grande solidarité entre les Etats membres de l'UME.

Des obstacles demeurent en revanche en franco-allemand quant à l'achèvement de l'union bancaire. Les deux pays divergent au sujet du meilleur partage des risques, la France étant (contrairement à l'Allemagne) en faveur d'une véritable assurance-dépôt européenne permettant d'aboutir à une mutualisation des risques (12). D'où le désaccord franco-allemand encore persistant sur la création d'un fonds européen de garantie bancaire des dépôts des particuliers, refusée par Berlin (alors que tous les pays du nord de la zone euro ne sont pas sur la ligne allemande sur ce point). Ce qui n'empêche toutefois pas, d'après la chancelière, la poursuite des négociations sur un système de garantie des dépôts. Mais l'Allemagne ne

(11) Eileen KELLER, « De Meseberg à nulle part ? Des impulsions franco-allemandes pour la zone euro », Visions franco-allemandes, n° 29, Ifri, novembre 2018.

(12) Pascal KAUFFMANN, « Le tandem franco-allemand et l'avenir de la zone euro », Allemagne d'aujourd'hui, n° 226, octobre-décembre 2018, p. 48-60.

veut pas être la garante « des banques grecques et italiennes » et demande donc que les banques les plus fragilisées par leurs stocks de créances douteuses et papiers toxiques soient préalablement assainies avant d'envisager toute garantie européenne commune sur les dépôts (13).

Bref, on a certes avancé en franco-allemand sur la gouvernance de la zone euro, mais à pas lents. L'Allemagne est-elle en train de laisser tomber le jeune président de la République ? L'histoire le dira. Mais il aurait été naïf de penser que cinq discours présidentiels suffiront pour faire bouger des lignes figées depuis des décennies et sur la base de propositions certes « pro-européennes », mais renouant en réalité avec les revendications des prédécesseurs d'Emmanuel Macron quant à la solidarité financière (que les Allemands traduisent par « transferts »). Ce qui distingue la politique de Macron de celle de ses prédécesseurs, c'est son engagement de respecter les critères de Maastricht et de réformer en profondeur l'économie française. Or personne ne sait si cet engagement pourra être tenu, compte tenu de la résistance que les réformes suscitent en France. D'où ce mélange de scepticisme et de bienveillance avec lequel l'Allemagne accueillit les propositions de « refondation de la zone euro » formulée par le président Macron. Reste à savoir comment l'Allemagne réagira aux difficultés qu'Emmanuel Macron rencontre sur le front intérieur, notamment si ces dernières ralentissent les réformes en France, tout en accentuant encore le phénomène de décrochage macroéconomique entre les deux principales puissances économiques de l'Union européenne.

LA DÉFENSE EUROPÉENNE – L'ÉTERNEL RECOMMENCEMENT ENTRE PARIS ET BERLIN

Si la convergence *économique* s'est affaiblie à l'échelle franco-allemande, la convergence *militaire* bénéficie, elle aussi, d'une très vaste marge de progression. Les deux pays sont loin de partager une même culture stratégique, tout comme ils n'ont pas de culture économique commune. Ce n'est pourtant pas la volonté qui manque. En juillet 2017, à l'occasion du conseil des ministres franco-allemand, Paris et Berlin adoptent des décisions importantes visant à doter la « Coopération structurée permanente » (mieux connu sous l'acronyme anglais « PESCO ») de critères précis (20% du budget de la défense devant être consacrés aux équipements et 2% au développement technologique ; engagement de participer à un ou deux projets structurants, soit capacitaire, soit industriel...). Une initiative bilatérale qui sera entérinée par le Conseil des affaires étrangères (CAE) de l'UE, le 11 décembre 2017. Six mois plus tard, à la suite de la réunion de Meseberg, l'Allemagne accepte après moult hésitations de se joindre à l'Initiative européenne d'intervention (IEI). Lancée le 25 juin 2018 par neuf pays européens et conçue en dehors des structures de la PESCO, elle a pour

(13) « Union bancaire ? Ja ! dit Merkel mais Nein à la solidarité des dépôts », *La Tribune*, 19 avril 2018.

objectif d'accroître la capacité des Européens à agir ensemble et en dehors de l'UE si nécessaire, de développer une culture stratégique commune et d'accroître la crédibilité militaire ainsi que l'autonomie stratégique de l'Europe. Les hésitations allemandes, qui ont failli miner le projet IEI d'Emmanuel Macron, sont dues au fait que jusqu'en juin 2018, Angela Merkel souhaite inscrire l'initiative présidentielle dans les structures de la PESCO (ouvertes à tous les pays de l'UE, sauf évidemment au Danemark qui a souhaité rester à l'écart tant de la PESCO que de la PSDC, ainsi que la Grande-Bretagne une fois le Brexit conclu), alors que l'IEI voulue par Paris permet de sortir des cadres formels dédiés de l'UE des 26, de former une sorte de « *coalition of the willing* », tout en permettant d'inclure le Danemark et la Grande-Bretagne. La portée de l'IEI est donc clairement plus axée sur les capacités, alors que celle de la PESCO est avant tout politique, sans impact véritable sur le plan militaire en matière de gestion de crise (14).

Cet épisode témoigne à lui tout seul du fait que le dialogue sécuritaire demeure difficile entre Paris et Berlin. Malgré le lancement prometteur de la Politique européenne de sécurité et défense, (PESD) en 1999/2000 (auquel le gouvernement Schröder a beaucoup contribué) la France se sent constamment abandonnée par son partenaire allemand et considère qu'elle est seule à faire face aux menaces du sud, notamment au double défi du terrorisme islamiste et de l'instabilité croissante des structures étatiques dans les pays africains. A Paris, l'unanimité règne pour souligner que le manque d'engagement de l'Allemagne dans les opérations extérieures au sud de la Méditerranée n'est pas la traduction d'une attitude pacifiste dictée par l'histoire, mais d'une vraie naïveté face aux enjeux sécuritaires que l'Allemagne refuse de prendre en considération – voire surtout l'expression d'un manque de solidarité avec les pays du sud de l'UE plus immédiatement concernés par l'instabilité en Afrique (15). Ce manque de solidarité s'inscrit d'ailleurs dans la logique d'un certain nombre de particularismes allemands ou d'actions unilatérales, qui vont du préalable parlementaire avant l'envoi de la Bundeswehr, à la politique migratoire ou la politique énergétique, en passant par la politique commerciale et la politique d'exportation d'armements. Des domaines où l'Allemagne, pourtant le chantre du multilatéralisme, agit seule (16).

D'où un sentiment de frustration et de résignation en France quand il s'agit de résumer la nature du débat stratégique entre les deux pays. La frustration se nourrit aussi du fait que la France et l'Allemagne n'ont pas de vision commune quant au degré d'intégration souhaitable, réaliste et nécessaire de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de

(14) <https://www.bruxelles2.eu/2018/06/06/initiative-europenne-dintervention-entre-paris-et-berlin-un-crouton-dans-le-potage/>

(15) Barbara KUNZ, « Berliner Blockaden. Wann wird Deutschland denn endlich normal ? », Internationale Politik, n°5, 2018, p. 30-33. Vo

(16) Andreas RINKE, « German Befindlichkeit first », Internationale Politik, n°5, 2018, p. 79-83.

l'UE. Or cette absence d'objectif quant à la finalité de la PSDC a un impact négatif sur les projets communs, qu'il s'agisse de forces de combat intégrées, de la nature de leur emploi dans des opérations extérieures qui peuvent aller du renforcement des capacités à la défense collective en passant par la gestion des crises et la guerre contre le terrorisme. L'Allemagne accorde traditionnellement la priorité à la dimension civilo-militaire des missions PSDC, alors qu'elle rechigne à s'engager dans des opérations de gestion de crise qui sont privilégiées par la France. Or de ces divergences découlent des différends quant aux moyens militaires (leur production et leur emploi) dont il faut doter les forces européennes (17).

Toutefois, alors que la France et l'Allemagne ne partagent pas la même approche au sujet de l'IEI – un concept d'échange stratégique pourtant très pragmatique – Berlin, et on peut s'en étonner, se montre favorable à la proposition faite par Emmanuel Macron quelques jours avant la cérémonie du centenaire du 11 novembre, à l'occasion d'une interview sur Europe 1, d'une « vraie armée européenne », conçue pour faire face aux « puissances autoritaires qui réémergent et se réarment aux confins de l'Europe » et « nous protéger à l'égard de la Chine, de la Russie et même des Etats-Unis d'Amérique » (18). Répondant très vite cette fois-ci, dans un discours devant le Parlement européen le 13 novembre 2018, la chancelière Merkel apporte son soutien à cette proposition, formulée depuis des lustres dans les discours politiques outre-Rhin quand il s'agit de parler « d'Europe ». Mais compte tenu des intérêts et des cultures stratégiques différents en France et en Allemagne, la probabilité est forte que les deux pays poursuivent aussi des objectifs contraires lorsqu'ils évoquent la création d'une armée européenne. Pour Macron, l'armée européenne doit permettre à l'UE de se défendre face aux menaces extérieures. Angela Merkel a salué cette proposition dans le contexte des commémorations du 11 novembre et donc pour souligner « qu'une armée européenne montrerait au monde qu'il n'y aura plus jamais de guerre entre Européens » (19). Alors que la France veut créer une armée européenne pour défendre l'Europe, l'Allemagne plaide pour une armée européenne pour maintenir la paix entre Européens. L'approche allemande est donc radicalement différente de celle des Français. Berlin s'appuie sur le projet d'une armée européenne pour consolider la construction européenne. Paris conçoit l'armée européenne pour accroître les capacités militaires de l'UE. Ce qui n'est pas la même chose, ni de bon augure pour la suite. Car pour pouvoir exister, une armée européenne a besoin de se fonder sur une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) où toutes les décisions sont prises à la majorité qualifiée, ce qui est très loin d'être le cas pour le moment. Les décisions relatives au recours à la force

(17) Ronja KEMPIN, Markus KAIM, « Kooperation ohne strategischen Überbau ? Rahmenbedingungen der deutsch-französischen Verteidigungspolitik », *Integration*, n°1, 2018, p. 49-57.

(18) <https://www.europe1.fr/politique/macron-pour-une-armee-europeenne-un-projet-realizable-3794831>.

(19) <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-vor-dem-europaeischen-parlament-am-13-november-2018-in-strassburg-1549538>.

militaire doivent également échapper à l'unanimité (et passer donc outre le préalable parlementaire allemand p. ex.), ce qui est largement irréaliste à l'heure actuelle. Les intérêts et les « caveats » nationaux doivent être relégués à l'arrière-plan (alors qu'ils dominent), limitant la souveraineté nationale dans un domaine qui relève du pouvoir régalien par excellence : la défense. Le droit militaire doit être harmonisé, la base industrielle intégrée et les doctrines opérationnelles devront être européanisées, tout comme les budgets de la défense et la politique d'exportation d'armements (20). Un vaste chantier qui nécessiterait la transformation de l'Union européenne en un État doté d'un gouvernement – une ambition totalement irréaliste, étant donné qu'aucun peuple en Europe n'est prêt à accepter la dissolution de son cadre étatique dans un ensemble européen supranational. C'est plutôt la tendance opposée qui prévaut, compte tenu des succès des partis « populistes » et eurosceptiques depuis quelques années (21).

Enfin qu'un projet aussi ambitieux qu'une « vraie armée européenne » puisse être promu par deux États ayant des cultures et des intérêts stratégiques aussi différents que la France et l'Allemagne ne peut que susciter des interrogations. Pour Paris, une armée européenne devrait pour l'essentiel servir d'instrument pour contenir les menaces qui émanent du sud – de l'Afrique et du Proche et du Moyen-Orient – et donc être soumis aux besoins d'opérations extérieures « véritablement » efficaces. Or l'Allemagne, qui n'a jamais été une force pivot des « opex » renoue depuis 2016 avec une planification militaire qui accorde la priorité à la défense territoriale dans le cadre de l'OTAN, dont la Bundeswehr devra former la colonne vertébrale (si possible avec les Britanniques et les Français) pour contrer les critiques américaines du manque de *burden sharing* voire pour compenser (ou éviter) un éventuel retrait partiel de troupes américaines de l'Europe. Cet engagement accru au sein de l'OTAN traduit les objectifs du livre blanc allemand de 2016 et s'opère depuis 2017 dans le cadre du Framework Nation Concept (FNC) de l'OTAN. Cette dernière, depuis l'annexion par la Russie de la Crimée et le début des hostilités entre Moscou et Kiev dans l'est de l'Ukraine, est d'une importance primordiale pour l'Allemagne et détermine les orientations de ses forces armées. Ce n'est donc pas la Méditerranée, sujet de préoccupation majeure de la France, mais, une nouvelle fois, l'espace baltique qui se trouve au cœur des préoccupations sécuritaires allemandes. En plus, étant donné la situation financière de la Bundeswehr (même si le budget de la défense doit passer de 37 milliards d'euros en 2017 à 42 milliards en 2021) et l'état préoccupant de ses équipements, la question se pose si elle peut remplir parallèlement la mission d'une « nation-cadre » en Europe de l'Est et participer significativement à des opérations extérieures telles que

(20) Claudia MAJOR, Christian MÖLLING, « Armée européenne : un projet prématuré », *Le Monde*, 27 novembre 2018.

(21) Nikolaus BUSSE, « Auf dem Boden bleiben. Die Idee einer europäischen Armee ist völlig unrealistisch. Hier muss man Macron nicht folgen », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18 décembre 2018.

l'ISAF ou la mission « Resolute Support » en Afghanistan (22). Enfin, au sein de l'OTAN, le « concept de nation-cadre » n'est pas seulement censé répondre à la menace qui émane de la Russie (rappelons qu'en Europe l'unanimité non pas quant à la menace de la Russie, mais quant à la *nature* de la menace n'est pas de mise...). C'est aussi un paradigme essentiel de la coopération de défense nationale, pleinement soutenu par l'Allemagne et basé sur le principe que tous les Etats conservent leur pleine souveraineté (un concept qui est loin de correspondre au projet d'Emmanuel Macron « d'armée européenne »), tout en comblant leurs lacunes sur le plan des capacités. Enfin, le « concept de nation-cadre » (FNC) va lier l'Allemagne à moyen, voire à long terme, puisqu'il va jouer un rôle central dans les structures militaires allemandes à l'échelle aérienne, maritime et terrestre. D'ici 2032, le pool des forces du FNC devra pouvoir déployer trois divisions multinationales, comptant en tout quinze brigades lourdes. Deux tiers de ces forces seront fournis par la Bundeswehr (23). Se pose alors la question comment l'armée allemande peut mettre sur pied pareilles forces, tout en contribuant à la stabilisation du sud, voire en étant absorbée par une armée européenne. Bref, une fois de plus, des ambitions irréalistes et démesurées risquent de se transformer en déceptions, frustrations, voire reproches et incompréhensions réciproques.

Ce dernier aspect est aussi à souligner au sujet d'une autre initiative, elle aussi pour le moment largement irréaliste, celle de la création d'un « conseil de sécurité européen ». Cette fausse bonne idée, formulée lors du conseil franco-allemand de Meseberg en juin 2018, ne vise pour le moment que la création d'un nouveau « cadre » pour parvenir à une meilleure harmonisation des politiques étrangères des 27. Rien n'a encore été décidé, ni même esquissé au sujet de son ancrage institutionnel au sein des rouages européens existants de la PESC ou de la PSDC (24). Mais le flou qui entoure cette proposition – et sans doute le piège de l'amalgame – ont poussé le vice-chancelier (et ministre des Finances) allemand, Olaf Scholz, à suggérer que la France renonce à son siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies pour l'attribuer à l'Union européenne. Un faux pas diplomatique par excellence, très peu apprécié par la chancelière, qui suggère, elle, d'attribuer à l'UE un siège de membre non-permanent à l'ONU jusqu'ici réservé à un pays européen. Mais le mal est fait et la presse française s'est collectivement engouffrée dans la brèche, observant que « l'Allemagne insiste pour que la France cède son siège permanent à l'ONU » (25) – ce qui ne correspond pas à la réalité. Dans le contexte

(22) Rainer L. GLATZ, Martin ZAPPE, « Ambitionierte Rahmennation : Deutschland in der Nato », SWP-Aktuell, n°62, Août 2017

(23) Rainer L. GLATZ, Martin ZAPPE, « Le concept de nation-cadre de l'OTAN », Analyses du CSS, n°218, Décembre 2017.

(24) Markus KAIM, Ronja KEMPIN, « Ein Europäischer Sicherheitsrat. Mehrwert für die Aussen- und Sicherheitspolitik der EU ? », SWP-Aktuell, n°65, Novembre 2018.

(25) https://www.lepoint.fr/europe/onu-l-allemande-veut-que-la-france-cede-son-siege-au-conseil-de-securite-30-11-2018-2275513_2626.php

surchauffé, « anti-Macron » et complotiste de cette fin d'année en France, certains vont jusqu'à accuser Emmanuel Macron de « collaborer » avec l'Allemagne en acceptant la demande de cette dernière de « céder » le siège français à l'ONU. Or ce triste épisode, né d'un manque de concertation entre Merkel et Scholz et d'une avalanche de propositions parfois bancales et irréalistes, nées dans l'urgence pour « sauver l'Europe de Trump, du Brexit et des populistes » montre une fois de plus qu'il est dangereux de bâtir l'Europe sans concertation suffisante, dans la précipitation, sans l'expliquer aux citoyens et sans tenir compte de leurs avis.

CONCLUSION : UN COUPLE FRANCO-ALLEMAND LIGOTÉ

Les nombreuses idées et propositions avancées à Paris et Berlin pour redynamiser la construction européenne ont l'avantage de porter le débat sur l'Europe sur la place publique. Qui peut se plaindre qu'on discute des affaires européennes entre Français et Allemands et que Bruxelles adopte certaines de leurs suggestions ? Toutefois, aucune réponse ne pouvant être apportée à la question relative à la finalité de la construction européenne, cette dernière demeure opaque et insaisissable pour la grande majorité des citoyens. S'agit-il d'une simple « communauté de valeurs » (des valeurs vraiment partagées et défendues par tous ?), d'une zone de libre-échange (favorable ou défavorable à l'emploi ?), d'une organisation internationale classique (qui nous protège face à la mondialisation ou nous y expose ?), ou d'un super-Etat en devenir (*quid* alors des Etats-Nation ?) (26) ? Ces questions devraient être discutées et tranchées en franco-allemand avant de s'engager sur la voie de la solidarité financière ou d'une « vraie » armée européenne. Or, ce débat, s'il est nécessaire, se place dans un contexte politique très tendu, dont la construction européenne est à la fois une des causes et l'une des victimes. Dix années de crise financière et de rigueur, voire d'austérité budgétaire ont laissé transformer l'Europe. La promesse de prospérité en échange de transferts de souveraineté, inhérente au projet de la construction européenne, n'est plus tenue. A cela s'ajoute une fragmentation des classes politiques sans précédent depuis 1945 tant en Allemagne après trois mandats d'Angela Merkel qu'en France après les deux mandats de Sarkozy et Hollande. Le départ d'Angela Merkel de la présidence de la CDU (qui sera suivie de celle de la chancellerie dans un avenir proche) et la contestation de la présidence Macron, actées en fin d'année 2018, fragilise considérablement les deux exécutifs. La montée en puissance de l'AfD en Allemagne (proche des 20% dans les sondages) et la pression commune de Mélenchon et Le Pen sur le président de la République rétrécissent fortement la marge de manœuvre européenne – qui passe toujours par l'acceptation de compromis – de la chancellerie

(26) Wolfgang STREECK, « L'Europe sous Merkel IV. Un équilibre de l'impuissance », *Le Débat*, n°202, octobre-décembre 2018, p. 60-80.

et de l'Elysée. La pression des « gilets jaunes » risque de saboter les bases de la politique de « refondation » de la zone euro voulue par le président, dont la politique perdra toute crédibilité si la France ne parvient pas à rétablir l'équilibre économique avec l'Allemagne, si la France se classe économiquement parmi les pays du sud et non pas ceux du nord de l'UE. En Allemagne, l'euro-scepticisme affiché par l'AFD et celui, plus larvé, des chrétiens-démocrates et des libéraux en matière de politique financière et budgétaire (27), puis celui du SPD en matière de défense et de sécurité privent la chancelière de majorité parlementaire pour dépasser le statut quo actuel. Enfin, si, à l'instar de l'Italie, les forces françaises d'extrême droite et d'extrême gauche s'allient pour faire exploser la V^e République et ses institutions, si l'Allemagne, dont le Bundestag compte maintenant sept partis, devient ingouvernable, faute de majorité, le « moteur » franco-allemand cessera de tourner. Pareil scénario relève certes encore de la politique fiction. Mais l'affaiblissement des deux exécutifs et le rejet des « classes politiques » et des « élites » françaises et allemandes sont devenus une réalité. Et c'est cette réalité dont il faudra tenir compte lorsqu'on évolue les chances de réalisation des propositions de réforme faites par Emmanuel Macron et, dans une mesure bien moindre, par Angela Merkel.

(27) Andreas WIMMEL, « Parteipositionen zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion im 19. Deutschen Bundestag », *Integration*, n°4, 2018, p. 275-292.