

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

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

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



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# LE TRAITÉ SUR LA COOPÉRATION ET L'INTÉGRATION FRANCO-ALLEMANDE D'AIX-LA-CHAPELLE

PAR

XAVIER PACREAU (\*) et HANS STARK (\*\*)

Cinquante-six ans après la signature du traité de l'Élysée, la France et l'Allemagne ont décidé de renouveler et d'approfondir plus encore leurs engagements de resserrer toujours plus avant leurs relations mutuelles. C'est à nouveau le choix de la forme conventionnelle qui a été privilégié, révélant ainsi, comme en 1963, la volonté des deux États de s'engager l'un envers l'autre au-delà même des deux dirigeants portant leur signature au bas de l'acte. Il consacre le caractère *sui generis* de la relation franco-allemande et le développement considérable des coopérations, concertations et dialogues qu'elle a pu engendrer, créant ainsi les conditions du développement de grands projets européens ou d'initiatives tant bilatérales qu'internationales, même si ce fut parfois au prix de quelques ratés. France et Allemagne sont parvenues à instaurer une véritable politique de la conversation pour ainsi toujours se réserver une chance de progresser ensemble. C'est la force de cette relation consolidée entre les deux ennemis d'hier d'être souvent parvenus à transcender leurs divergences et à incarner une volonté commune à travers des projets concrets et ainsi ouvrir une voie possible pour un continent encore travaillé par le doute de ce qu'il est et de ce qu'il veut projeter vers le monde.

Cette interaction particulièrement féconde n'a certainement pas été la clef de tous les problèmes, mais elle a en revanche incontestablement apporté de la prévisibilité tant à la France qu'à l'Allemagne, ainsi qu'à leurs partenaires. Et même si les relations entre États devaient se réduire à des représentations, il est incontestable que celles-ci ont évolué de façon vertueuse avec les années. Rien qu'en cela les relations européennes et internationales ont pu bénéficier de la formation d'un couple franco-allemand. Qu'il ait été question de la création d'une monnaie unique, de l'opposition commune à une intervention en Iraq ou plus récemment de

(\*) Maître de conférences à la Faculté libre de Droit de l'Université catholique de Lille (France), responsable de l'antenne parisienne du Centre de recherche sur les relations entre le risque et le droit (C3RD, France) et chercheur associé au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(\*\*) Professeur de Civilisation allemande à Sorbonne Université (France).

l'action conjointe dans le cadre du processus de Minsk et de la mise en œuvre de la « formule Steinmeier », le dépassement des intérêts strictement nationaux constitue l'une des caractéristiques fortes de cette relation si particulière et un facteur de légitimité tant auprès de la population que des autres États. Cette volonté opiniâtre des deux parties appartient à ces volontés qui ouvrent des chemins pour reprendre une formule bien connue. Une telle volonté est-elle bien à l'œuvre au-delà du texte du traité d'Aix-la-Chapelle ? C'est bien là une question essentielle car le traité de l'Élysée n'aurait pas eu de grandes conséquences s'il avait été privé de la volonté politique qui en animait ses instigateurs et leurs successeurs jusqu'au début du XXI<sup>e</sup> siècle. La particularité de ce type de traité est de constituer un support, un socle, une réalité auxquels les responsables politiques, les acteurs économiques, les responsables administratifs et associatifs mais aussi et surtout les peuples auront la responsabilité de donner corps au cours des décennies à venir.

La première question qui peut se poser concerne probablement le « pourquoi » d'un tel traité en 2019. D'abord, il s'agit très probablement de répondre à un certain essoufflement des relations franco-allemandes et de ses initiatives en faveur de l'Europe depuis la seconde moitié des années 2000. Au-delà des difficultés de compatibilité entre Angela Merkel et les dirigeants français, les deux pays ont eu à subir la crise financière de 2008 qui a conduit à des décisions politiques et économiques qui n'étaient pas toujours populaires et à la montée du populisme. La difficulté croissante à adopter des positions communes et à partager une véritable vision de l'Europe de part et d'autre du Rhin ont également pu contribuer à un certain sentiment de flottement, voire de discordance. Et puis, si la chancelière allemande est convaincue de la nécessité de la construction européenne, son origine est-allemande a pu influencer sur la perception de la relation de son pays avec la France ; on ne peut en tout cas constater que les choix allemands demeurent très liés à l'intérêt national, même si cette évolution semble également présente en France mais dans une moindre mesure. On ne peut non plus ignorer la lenteur du processus de réforme de la France qui, pour justifier la violation de critères économiques auxquels elle a consenti au niveau européen, en remet aujourd'hui en cause la pertinence. Et le tableau ne serait pas complet sans évoquer le rendez-vous manqué du discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie et démocratique prononcé à la Sorbonne en septembre 2017, auquel une Allemagne n'était pas en mesure de répondre, la priorité restant alors à l'époque de former un nouveau gouvernement, situation qui ne trouvera un dénouement laborieux que plusieurs mois plus tard au mois de mars 2018. Il ne fut jamais répondu de façon aussi globale aux propositions françaises, lesquelles furent ponctuellement contestées d'une façon qui n'était pas toujours adroite. La lettre du président français aux Européens « pour une renaissance européenne » du 4 mars 2019 est également plutôt restée lettre morte côté allemand. En outre, la configuration politique issue des élections

législatives allemandes et l'érosion de l'Union chrétienne-démocrate (CDU-CSU) a incontestablement affaibli la légitimité politique de la chancelière, dont les priorités sont davantage apparues tournées vers les questions intérieures.

Sur le plan extérieur, la montée du populisme en Europe, les pressions diverses exercées par des démocraties, les tensions croissantes avec les États-Unis, le Brexit ou les contestations récurrentes du multilatéralisme plaident aussi en faveur d'un retour des Français et des Allemands autour de la table de négociation pour tenter de formuler un modèle alternatif et le cadre renouvelé d'une coopération renforcée pour le XXI<sup>e</sup> siècle. En tout état de cause, la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE) contraint plus que jamais la France et l'Allemagne à un tête-à-tête. Il serait beaucoup trop tôt pour conclure à la réussite de l'entreprise ayant abouti à la signature du traité d'Aix-la-Chapelle en 2019, comme il l'aurait également été en 1963 à l'égard du traité de l'Élysée. Il est en effet question de traité-cadre au contenu essentiellement programmatique. Tout juste peut-on déjà constater que son contenu est ambitieux tant en ce qui concerne la politique étrangère et la défense que les questions économiques – comme cela sera développé dans la présente contribution – ; son titre ne se limite d'ailleurs pas à évoquer le renforcement de la coopération bilatérale mais un objectif d'intégration.

Le traité d'Aix-la-Chapelle ne doit cependant pas être compris de façon exclusive. Il doit en effet être associé à l'accord conclu entre l'Assemblée nationale et le *Bundestag* le 11 mars 2019 et destiné à mettre en place une Assemblée parlementaire franco-allemande ayant notamment pour fonction de suivre sa mise en œuvre. Il convient en outre de relever que le traité d'Aix-la-Chapelle va plus loin que son prédécesseur de 1963 : il est en effet beaucoup plus exhaustif et aborde des champs de coopération plus vaste. La présente contribution se concentrera, d'une part, sur la question du développement de la relation bilatérale et de la construction européenne en matière de politique étrangère et de défense et, d'autre part, sur la question de l'intégration des économies françaises et allemandes.

#### DES QUESTIONS LIÉES AU REHAUSSEMENT DE LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE DÉFENSE

Les perspectives de progression en matière de politique étrangère et de défense tranchent avec les effets inhibiteurs du préambule à la loi de ratification que le *Bundestag* avait adjoint au traité de l'Élysée ; cela compromettait à l'époque le projet du général de Gaulle de promouvoir une voie propre de l'Europe à l'égard des deux blocs. Dans un environnement international qui a beaucoup évolué depuis plus d'un demi-siècle, le traité d'Aix-la-Chapelle semble aujourd'hui annoncer que l'Allemagne est disposée à s'engager davantage encore qu'elle ne l'a fait depuis sa réunification dans des opérations extérieures. Le traité signé par la France et l'Allemagne

en 2019 met ainsi en avant la nécessité d'« instaurer une culture commune et d'opérer des déploiements conjoints ». Cette question de « culture » est déterminante. En effet, l'armée allemande est une armée parlementaire composée de citoyens-soldats et fonctionnant sous le contrôle étroit du *Bundestag*, qui a également compétence pour décider de son engagement (1). L'Allemagne cultive par ailleurs une certaine retenue quant à l'implication de la *Bundeswehr* dans des opérations extérieures et limite le plus souvent sa participation à des missions de soutien logistique ou de formation ; il n'est donc généralement pas question d'opérations de combat (2). Cette approche tranche nécessairement avec la tradition expéditionnaire d'une armée française au service de la politique étrangère décidée par le chef de l'État. En outre, la France, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies, conserve l'idée qu'elle exerce une véritable responsabilité internationale. Ainsi, même si le traité d'Aix-la-Chapelle prévoit d'« établir un partenariat de plus en plus étroit entre l'Europe et l'Afrique », les différentes interventions décidées par la France sur ce continent ou au Moyen-Orient inspirent souvent de la méfiance à l'Allemagne, laquelle semble davantage préoccupée aujourd'hui par la stabilisation de son voisinage oriental, traduisant ainsi des priorités géopolitiques distinctes. Cela laisse à réfléchir sur l'affirmation du « caractère indissociable » des intérêts de sécurité des deux États à l'article 4 du traité...

Dans ce contexte, il est intéressant de relever qu'au mois de décembre 2019 l'Allemagne n'a pas donné une suite favorable aux demandes de la France de déployer des forces spéciales européennes pour appuyer la lutte contre le terrorisme au Mali ; ce refus contraste avec la perspective d'un partenariat pour la sécurité et la stabilité au Sahel, sur lequel la chancelière Merkel s'était entendue avec le président Macron lors du G7 de Biarritz. Il semble en l'espèce que la chancelière ait dû tenir compte des divisions travaillant la coalition qu'elle dirige et au sein de laquelle les sociaux-démocrates (SPD) restent attachés à une posture plus pacifiste et même parfois antimilitariste qui peut paraître quelque peu décalée au regard des exigences de l'environnement international actuel. Elle tranche de toute évidence avec la posture volontariste exprimée par différents responsables chrétiens-démocrates.

(1) Dans un arrêt du 12 juillet 1994, la Cour constitutionnelle allemande a précisé que l'intervention de la *Bundeswehr* devait avoir lieu dans le cadre d'une organisation de sécurité collective (Organisation des Nations Unies, Union européenne, Organisation du traité de l'Atlantique nord) et être décidée par le *Bundestag* : *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* (BVerfGE), 90, 286. Sur ce point, voir Christian Tomuschat, « Le juridisme fait place à la politique : l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 12 juillet 1994 sur l'envoi à l'étranger de forces armées allemandes », *Annuaire français de droit international*, vol. XL, 1994, p. 371-378. Il convient de noter que l'armée allemande est suivie par un commissaire parlementaire aux armées.

(2) Dans le cadre de son implication au Mali dans la mission européenne de formation de l'Union européenne (EUTM) ou dans la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), le mandat de la *Bundeswehr*, qui comptait un peu plus d'un millier de soldats fin 2019, demeure limité à la formation et au soutien logistique.

Cette tendance traverse l'ensemble de la société allemande, au-delà même des clivages politiques : un récent sondage publié dans *Die Welt am Sonntag* révélait que 55% des Allemands s'opposaient à ce que la *Bundeswehr* soit impliquée dans la résolution des problèmes rencontrés en matière de politique étrangère. Les sondages français font régulièrement apparaître des résultats opposés, les trois quarts de la population percevant leur armée comme efficace, réactive et rassurante. En Allemagne, les libéraux (FDP) se montrent plutôt favorables à la stabilisation de certaines régions où la *Bundeswehr* est présente en Afrique afin de limiter l'immigration et combattre le terrorisme. Le parti d'extrême gauche, *Die Linke*, comme celui d'extrême droite, l'Alternative pour l'Allemagne (AfD), appellent de leurs côtés à un désengagement militaire, alors que les Verts apparaissent encore divisés sur la question, même si on doit se rappeler que c'est l'un d'eux, Joschka Fischer, alors ministre des Affaires étrangères, qui avait contribué à faire accepter la participation des forces allemandes à l'opération de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) au Kosovo en 1999, sans autorisation des Nations Unies. Il reste cependant que ces incertitudes allemandes tranchent avec l'esprit d'Aix-la-Chapelle : le traité met l'accent sur la question fondamentale d'une « culture commune » que les deux pays devront s'attacher à résoudre de façon prioritaire. À cet égard, l'assouplissement des règles soumettant l'intervention de la *Bundeswehr* à une autorisation du *Bundestag* réclamé par une partie de la classe politique allemande paraît plus que nécessaire à tout renforcement futur de la coopération opérationnelle entre la France et l'Allemagne. À plus long terme, la perspective d'un conseil de sécurité européen évoquée par le président français et reprise par l'actuelle présidente de la CDU Annegret Kramp-Karrenbauer pourrait également constituer un instrument pertinent pour cultiver cette « culture commune » avec les autres partenaires de l'UE.

Cette question de « culture » tant opérationnelle que stratégique est d'autant plus fondamentale qu'elle a des conséquences sur beaucoup d'autres aspects abordés plus ou moins directement par le traité d'Aix-la-Chapelle. Ainsi, elle n'est pas sans impact sur le recours aux forces militaires franco-allemandes, sur l'appréciation de la nécessité des opérations extérieures à engager, sur les décisions en matière de politique étrangère et européenne, sur les orientations de l'industrie d'armement et les exportations... Si la « culture » de retenue de l'Allemagne a déjà évolué depuis la fin de la Guerre froide, acceptant de s'engager dans des opérations extérieures bien au-delà du continent européen, la convergence en matière d'emploi de la force reste donc à définir. En effet, la sécurité des pays européens se joue souvent au-delà même des frontières européennes et peut appeler un engagement militaire ne pouvant faire l'économie *a priori* de confrontations directes avec les auteurs des nouvelles menaces qui pèsent désormais sur nos sociétés ; il est donc nécessaire d'intégrer que l'emploi de la force en soutien à des politiques étrangères coordonnées

demeure essentiel pour garantir l'efficacité des futures décisions franco-allemandes et une réelle mise en œuvre du traité d'Aix-la-Chapelle. La coopération bilatérale qu'il prévoit par ailleurs « en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée [...] dans le domaine judiciaire et en matière de renseignement et de police » ne suffira pas à elle seule pour faire face à la menace.

Pour travailler à la coordination de leurs politiques étrangères, les deux États prévoient un renforcement de « la coopération entre leurs ministères des Affaires étrangères, y compris leurs missions diplomatiques et consulaires » et de nombreux échanges de personnels au sein de l'ONU, de l'OTAN, de l'UE et des organismes nationaux qui y sont liés. Cette disposition du traité renforce et généralise une pratique d'échange de diplomates engagée depuis les années quatre-vingt et visant à une coordination croissante des diplomaties française et allemande. Cela complète également le programme de colocalisation diplomatique et consulaire dans lequel les deux pays se sont engagés depuis 2006. En outre, le traité d'Aix-la-Chapelle prévoit que la France et l'Allemagne « établiront des échanges au sein de leurs représentations permanentes » aux Nations Unies et « en particulier entre leurs équipes du Conseil de sécurité », de l'OTAN, de l'UE et des organismes nationaux chargés de la coordination des politiques européennes. Mis en perspective avec les présidences jumelées du Conseil de sécurité assurées par les deux pays aux mois de mars et d'avril 2019, cette disposition fut interprétée par certains à des fins politiques comme l'amorce d'un partage par la France de son siège permanent au Conseil de sécurité. Or il n'en n'est rien : tout d'abord parce que la France soutient depuis de nombreuses années la revendication allemande d'un siège permanent au Conseil de sécurité ; ensuite parce que la coordination réciproque de nos activités diplomatiques au sein du Conseil de sécurité ne revient aucunement à remettre en question la qualité de membre permanent de la France, d'autant plus que l'Allemagne cessera de faire partie de cet organe à la fin de l'année 2020. En outre, l'évocation ponctuelle de l'abandon du siège français en faveur d'un siège européen est par trop isolée pour donner crédit à cette perspective.

En ce qui concerne la question de l'armement, les deux partenaires s'engagent à développer une « approche commune » des investissements nécessaires pour ainsi être en mesure d'investir de façon conjointe et favoriser une « coopération la plus étroite possible entre leurs industries de défense ». Depuis plusieurs décennies, la France et l'Allemagne ont coopéré à l'élaboration de projets auxquels se sont parfois associés d'autres États européens (*Transall*, différents types de missiles, hélicoptère *Tigre*, par exemple). Le traité d'Aix-la-Chapelle traduit sur ce point la volonté d'une plus grande autonomie de la défense européenne. Il confirme ainsi la nécessité de mettre en œuvre des projets conjoints majeurs en matière d'armement, à l'instar de ceux qui sont déjà en cours tels que le système de combat aérien du futur (SCAF) et le char de combat du futur

(Main Ground Combat System ou MGCS), pour lesquels Angela Merkel et Emmanuel Macron ont signé un accord de principe relatif à leur poursuite le 17 octobre 2019, ou encore le troisième satellite de reconnaissance militaire (Composante spatiale optique ou CSO) et du système de patrouille maritime, dont la contractualisation de la phase de faisabilité est intervenue début 2020.

De plus, même si le traité prévoit également l'élaboration d'une « approche commune en matière d'exportation d'armements en ce qui concerne les projets conjoints », on peut aisément deviner que cette question pourra être à l'origine de difficultés à venir entre les deux partenaires. En effet, le précédent de l'embargo allemand concernant les exportations d'armes vers l'Arabie saoudite à la suite de l'assassinat du journaliste Jamal Khashoggi en octobre 2018 avait également fait obstacle à des exportations de matériels militaires français et anglais vers ce pays car ils contenaient des composants allemands. Ainsi, la décision de l'Allemagne pénalisait davantage ses partenaires qu'elle-même car ses propres exportations vers l'Arabie saoudite restaient limitées. En outre, il convient également de souligner que l'accord de coalition conclu entre la CDU et le SPD prévoit que toute exportation d'armement devait être interrompue dès lors que l'État destinataire était impliqué dans un conflit militaire ; cette condition peut donc également s'imposer comme un frein à certaines exportations d'armement des partenaires de l'Allemagne.

Qu'en sera-t-il des exportations des futurs armements issus de projets conjoints entre la France et l'Allemagne ? L'un des deux pays pourra-t-il faire obstacle à des exportations souhaitées par l'autre ? Ces questions sont d'autant plus importantes qu'elles sont étroitement liées à la souveraineté de l'État et que les blocages qui pourraient en résulter auraient un impact direct sur des entreprises nationales. Il semble qu'un premier pas significatif ait été accompli dans le cadre de l'accord conclu entre le président Macron et la chancelière Merkel le 17 octobre 2019 : les deux États ont convenu d'un seuil en dessous duquel un tel veto n'est pas effectif. Seuls les matériels intégrant plus de 20% de composants nationaux seront concernés. Ceux qui dépasseront ce seuil – on peut déjà y inclure les projets conjoints tels que le MGCS et le SCAF – devront bénéficier de l'accord des deux États pour être exportés.

Le traité d'Aix-la-Chapelle prévoit également l'instauration d'un Conseil franco-allemand de défense et de sécurité. Cet organe de direction stratégique au plus haut niveau politique aura la lourde responsabilité d'assurer la mise en œuvre et le suivi des engagements pris par la France et l'Allemagne. Il semble devoir être composé de responsables gouvernementaux en charge des questions de défense et de sécurité. Il devra très probablement travailler en coordination avec l'Assemblée parlementaire franco-allemande, laquelle a notamment pour fonction de suivre ses activités. La production d'un rapport régulier permettrait de bénéficier d'une certaine transparence quant aux avancées accomplies,

mais également de conférer davantage de visibilité à l'activité franco-allemande dans ce secteur, tant en direction des industriels de l'armement que de la société civile. Il devrait également participer à la définition d'une politique d'exportation en matière d'armements. Ces fonctions lui confèreraient un rôle essentiel dans la définition des « approches communes » en ce qui concerne la coopération opérationnelle, ainsi que la coopération qui doit se développer dans le domaine industriel. Comme l'ont suggéré deux chercheurs spécialistes des questions franco-allemandes, le Conseil franco-allemand de défense et de sécurité pourrait ainsi avoir pour première tâche la rédaction d'un livre blanc permettant de définir les menaces ainsi que les défis communs à relever en termes de sécurité et de défense (3). Cela constituerait une étape décisive dans la définition des différentes « perspectives communes » évoquées dans le traité d'Aix-la-Chapelle.

Parmi les innovations du traité franco-allemand, il convient également de relever la clause d'assistance mutuelle qu'il contient à son article 4. En cas d'agression de leurs territoires respectifs, les deux États s'engagent à se prêter « aide et assistance par tous les moyens dont ils disposent ». Cette disposition correspond à la réaffirmation du droit de légitime défense collective inscrit à l'article 51 de la Charte des Nations Unies. Elle l'inscrit dans le cadre plus large des dispositions similaires contenues à l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord et à l'article 42 §7 du traité sur l'Union européenne. Cela n'aurait *a priori* pas prêté à davantage de commentaire si cette perspective ne rouvrait pas incidemment la question particulièrement sensible de la place de l'arme atomique française dans la défense européenne et du recours potentiel à celle-ci pour la défense de notre partenaire en cas d'agression armée. En dépit de cette incertitude, l'hypothèse d'une dissuasion élargie reste cependant très peu probable à moyen terme, toute tentative de négociation sur ce point ayant jusqu'à présent échoué depuis les premiers échanges avec Franz Josef Strauss dans les années cinquante. La société allemande n'est très certainement pas prête à accepter que son gouvernement ouvre des négociations sur une telle question.

Enfin, la place de l'OTAN dans l'architecture de défense et de sécurité européenne envisagée par la France et l'Allemagne constitue nécessairement une question importante. Les deux États ont réaffirmé à Aix-la-Chapelle que le développement de la défense européenne contribuait au renforcement de l'OTAN. Ainsi, les deux pays entendent « combler [l]es lacunes capacitaires [de l'Europe], renforçant ainsi l'Union européenne et l'Alliance nord-atlantique ». Cela rappelle incidemment que l'OTAN reste un déterminant essentiel de la défense collective et de la sécurité de l'Europe. Cette position est à replacer dans le contexte de

(3) Voir Barbara Kunz et Ronja Krempin, « The Treaty of Aachen. New impetus for Franco-German defense cooperation? », *Éditoriaux de l'IFRI*, janvier 2019.

la revendication récurrente des États-Unis d'une hausse des budgets de défense européen. En effet, le président Donald Trump rappelait déjà de façon fort peu diplomatique, lors du sommet de l'OTAN de juillet 2018, que les États européens s'étaient engagés en 2014 à ce que leurs budgets militaires atteignent 2% de leur produit intérieur brut (PIB) respectif à l'horizon 2024. Si les intentions franco-allemandes sont louables, il n'en demeure pas moins que les budgets de défense des deux pays sont encore insuffisants pour répondre à cet engagement. Leur volonté de combler les lacunes capacitaires de l'Europe répond également aux incertitudes des États-Unis concernant leur engagement dans l'Alliance. La France et l'Allemagne entendent renforcer le pilier européen de l'OTAN et « favoriser la compétitivité et la consolidation de la base industrielle et technologique de défense européenne ». La difficulté reste néanmoins que la coopération des industries de défense dépend dans une large mesure de l'expression des besoins capacitaires des armées et donc des missions que le politique entend leur attribuer. On retrouve ici les difficultés liées à la différence de « culture » : les exigences opérationnelles des armées françaises et allemandes étant très souvent différentes, cela n'est pas sans conséquences sur le matériel qu'elles utilisent.

Si on considère les différentes questions qui viennent d'être abordées en matière de politique étrangère et de défense, on constate d'abord que le traité d'Aix-la-Chapelle constitue une véritable feuille de route en faveur d'une coopération franco-allemande renforcée pour les décennies à venir. En outre, chaque projet contenu dans le traité d'Aix-la-Chapelle s'inscrit dans une perspective européenne destinée à y associer nos partenaires de l'UE, à poursuivre la construction européenne et à consolider l'intégration tant de son industrie d'armement que de sa politique étrangère et de défense. Cependant, la réalisation d'un tel objectif reste suspendue à la capacité des deux États à définir une « culture commune » dans ces différents domaines.

#### PEUT-ON « INTÉGRER LES ÉCONOMIES FRANÇAISE ET ALLEMANDE » ?

### *Les ambitions courageuses du traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle*

Le « Traité de coopération et d'intégration franco-allemand » se fixe non seulement pour objectif de rapprocher les politiques étrangères, de sécurité et de défense des deux pays signataires, mais aussi la création d'« une zone économique franco-allemande dotée de règles communes ». À ce titre, il prévoit que les législations économiques devront être « harmonisées » et les « politiques économiques coordonnées de façon régulière ». Paris et Berlin souhaitent ainsi « favoriser la convergence entre les deux États et améliorer la compétitivité de leurs économies ». Pour ne pas prêter le flanc

au reproche de mener une politique « *top down* » dans ce domaine et aussi respectueux de la tradition allemande de confier un droit de regard à des économistes indépendants, ce processus sera évalué par un « Conseil franco-allemand d'experts économiques indépendants », à l'instar du « Conseil des sages » allemand qui joue depuis les années 1960 un rôle important outre-Rhin.

Ces objectifs sont dus à la volonté franco-allemande de stabiliser l'eurozone tout en veillant à la compétitivité des deux pays dans un espace économique, qui, lui, s'avère à la fois globalisé et très concurrentiel. Cette ambition va certainement dans le bon sens, mais est-elle réaliste ? L'ampleur du défi est énorme. Rappelons tout d'abord la persistance de divergences structurelles entre Paris et Berlin qui sont dues à des cultures économiques très différentes. Bien sûr, il serait exagéré d'opposer une France « colbertiste » à une Allemagne « néolibérale ». De même, les deux pays ont adopté des législations sociales basées sur la primauté donnée à une économie de marché régulée, très différente du modèle économique britannique ou américain par exemple. En outre, des rapprochements progressifs entre les politiques économiques française et allemande ont déjà eu lieu dans le passé, depuis le milieu des années 1970, dictés par les contraintes du libre-échange, à l'échelle à la fois européenne (marché unique) et mondiale (Accord général sur les tarifs douaniers et de commerce puis Organisation mondiale du commerce). La mondialisation et l'approfondissement de la construction européenne avec l'adoption de l'Acte unique en 1986 et de la monnaie unique en 1999 ont ainsi obligé la France et l'Allemagne à se rapprocher au niveau des politiques fiscale et budgétaire depuis une bonne trentaine d'années déjà.

Cependant, force est en même temps de constater que les modèles économiques français et allemand demeurent largement façonnés par leurs traditions, par l'idéologie, par les mentalités, par le positionnement des acteurs économiques, par le système des partis et donc aussi par les structures institutionnelles des deux pays (4). Soulignons que, sur le plan juridique, l'Allemagne a adopté à la fin des années 1940, un cadre général inspiré par l'ordolibéralisme. Ce dernier, façonné par l'opposition à la politique économique dirigiste de l'État nazi, repose sur la liberté d'entreprendre et le respect strict de règles. La France, dont l'histoire économique (sous l'Empire autant que sous la III<sup>e</sup> République) a connu des politiques économiques beaucoup plus libérales que l'Allemagne à la même époque, opte pour un tournant économique totalement opposé. Sortie certes victorieuse, mais très affaiblie des deux guerres mondiales, elle aspire à une reconstruction économique en accordant dès 1944 un rôle central à l'État dans l'économie, quitte à accepter davantage de structures de pouvoir verticales. À la sortie de la guerre, alors que l'Allemagne s'ouvre

(4) Sur ce sujet voir Joachim Lange et Henrik Uterwedde, *Frankreich und Deutschland. Yin und Yang der EU-Reform ?*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2019, 187 p.

au libéralisme et à l'économie de marché (régulée), la France accorde tout naturellement des fonctions discrétionnaires importantes aux pouvoirs publics. Durant la période des « Trente Glorieuses » et même au-delà, en Allemagne, la priorité est accordée à la stabilité, budgétaire et monétaire avant tout, tandis qu'en France, la politique budgétaire et monétaire est soumise au primat de la croissance. Ces traditions s'avèrent aujourd'hui très solidement ancrées dans la pensée collective des acteurs politiques et économiques français et allemands. De même, 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, comme l'ont une nouvelle fois montré les grèves massives fin 2019 dans la fonction publique. Ajoutons à cela que la politique économique allemande prend davantage en considération les conditions de l'offre – notamment à l'échelle mondiale –, alors que la demande joue un rôle essentiel en France – notamment au niveau du marché intérieur– et que 46% du PIB allemand sont assurés par les exportations.

Si les deux pays ont connu une phase de rapprochement de leurs cultures économiques à partir de 1974 – la phase keynésienne de 1981-1982 mise à part –, ils connaissent depuis le début de la crise financière en 2008 et à l'instar de l'ensemble des pays de l'Union économique et monétaire (UEM) des trajectoires économiques différentes. Alors que la monnaie unique était censée favoriser le processus de convergence macro-économique entre les pays qui l'ont adoptée, elle accentue et nourrit au contraire les divergences macro-économiques 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 qu'aujourd'hui. 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 particulier du mouvement des « Gilets jaunes » en France. Cela, malgré le fait qu'en France les dépenses publiques absorbent déjà 56% du PIB (44% en Allemagne). Cette différence est aussi indissociablement liée à l'évolution des politiques fiscales – la pression fiscale s'étant constamment accrue en France alors qu'elle a diminué en Allemagne depuis les années Schröder – et budgétaires – équilibrées en Allemagne depuis 2010, alors que la France dépasse constamment depuis 2008 le seuil des 3% (sauf en 2017). De même, la dette publique française 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. Le taux de chômage en France est, avec plus de 8%, 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, que les deux pays sont loin de tirer le même profit de leur appartenance à la zone euro, que la France vit en permanence au-dessus de ses moyens et que le modèle de croissance allemand, axé sur les exportations, ne serait pas coopératif et creuserait les inégalités entre pays européens, il n'y a qu'un pas. Rappelons aussi que la décision unilatérale allemande de sortir du nucléaire, qui a accentué les différences entre les politiques énergétiques et aussi climatiques des deux pays, est loin d'avoir ouvert la voie à l'harmonisation des politiques économiques française et allemande. Ces différences rendent une harmonisation des politiques économiques française et allemande à la fois indispensable et très complexe – alors qu'elles constituent la fonction motrice de l'Union européenne (5).

### ***Des rapprochements indéniables – mais sans lendemain ?***

Malgré ces points de divergences, on note toutefois aussi des efforts et perspectives de rapprochement. La grande coalition au pouvoir depuis 2013, si elle n'a pas remis en question les lois sociales dites Hartz de 2003, a toutefois sérieusement corrigé le tir sur le plan social, avec l'introduction du salaire minimum, l'augmentation du niveau des retraites (notamment pour les mères célibataires) et le lancement d'un programme d'investissements publics qui se poursuit. L'agenda social est au cœur des préoccupations du SPD qui, justement parce qu'il est affaibli, s'efforce en permanence de justifier son maintien au gouvernement par le biais de mesures de soutien au pouvoir d'achat des plus faibles. Des infléchissements analogues – mais allant dans le sens contraire – ont été adoptés en France également. Sous le mandat de Nicolas Sarkozy tout d'abord – mais avorté par la crise de 2008 –, sous François Hollande ensuite (mesures de redressement budgétaire notamment) et, surtout, depuis l'élection d'Emmanuel Macron en 2017 (réformes du marché du travail, baisse des charges pour les entreprises, des impôts et des dépenses publiques, poursuite du redressement budgétaire et hausse des taxes).

S'il ne s'agit pas ici d'émettre un jugement sur ces mesures, force est de constater qu'elles vont clairement dans le sens du rapprochement des politiques économiques des deux pays. Reste à savoir en revanche si ces politiques s'avèrent pérennes. Le « correctif social » apporté par le SPD à la politique sociale de son propre chancelier (Gerhard Schröder) dépend des rapports de force politique en Allemagne, qui ne lui sont pas favorables. Surtout, personne ne sait si le SPD reste au gouvernement au-delà de 2019.

(5) Stefan Seidendorf, « Frankreich, Deutschland und die europäische Integration im Aachener Vertrag », *Integration*, n° 3, 2019, p. 187-204.

Une « coalition Jamaïque », une perspective redevenue d'actualité en cas de départ d'Angela Merkel de la chancellerie et dont feraient partie les libéraux, mettra sans doute le cap sur la politique de l'offre, notamment dans le contexte actuel de ralentissement de la croissance. En France, les réformes entreprises sous Macron se heurtent à des résistances d'une ampleur sans précédent et risquent donc d'être stoppées – sans évoquer les conséquences sur le plan politique et économique de l'introduction de la proportionnelle ou de l'adoption du référendum d'initiative citoyenne (RIC) revendiqué par les « Gilets jaunes ».

Ces incertitudes politiques s'inscrivent de surcroît dans un contexte économique inquiétant. Après neuf années de croissance consécutive, l'économie allemande (1,5% de croissance en 2018) pourrait entrer en récession. Si celle-ci suit la logique des cycles économiques, les difficultés économiques allemandes sont également structurelles. L'inconnue du Brexit, ainsi que les aléas de la politique budgétaire de l'Italie et la fragilité de ses banques, conjugués à la guerre commerciale sino-américaine, touchent au premier chef les pays dont la croissance est dépendante des exportations, donc l'Allemagne – qui est par ailleurs également dans le viseur de D. Trump –, dont le fleuron de l'industrie, l'automobile, s'adapte difficilement aux nouvelles normes environnementales. Or les contreperformances économiques de l'Allemagne auront un impact négatif sur toute l'Union européenne, notamment sur la France, dont l'Allemagne est le principal partenaire commercial. Le quasi-plein emploi qui a été atteint en Allemagne s'accompagne par ailleurs d'un manque croissant de main-d'œuvre qualifiée, autre facteur de ralentissement économique qu'amplifiera inévitablement le départ prochain à la retraite de la génération du *baby-boom*.

Si la contestation sociale freine les réformes en France, le modèle allemand, axé sur les exportations et le primat de l'industrie automobile, atteint ses limites. Le moment est donc venu pour les deux pays de repenser leur avenir économique en commun et de profiter de la complémentarité de leurs deux modèles. La France offre une dynamique démographique et une excellence des infrastructures que l'Allemagne n'a pas. Cette dernière demeure en revanche un modèle sur le plan de la technologie industrielle, de la formation professionnelle, de la déconcentration des prises de décision et du dialogue social. Si le traité d'Aix-la-Chapelle déclenche une dynamique permettant aux deux pays de se rapprocher en relevant ensemble les défis à venir, il aura rempli sa mission. Toutefois, le chemin sera long. D'autant que les deux pays, en période de crise ou de ralentissement économiques, demeurent opposés quant aux mesures à prendre. La dette publique, le taux de chômage, la résistance aux réformes et la désindustrialisation de la France inquiètent l'Allemagne, qui doute de la volonté de réformes de son partenaire ou en tout cas de sa capacité à les imposer. De son côté, le président de la République ne cache pas considérer que le

modèle économique allemand a atteint ses limites (6). Paris estime que la République fédérale est trop dépendante de l'automobile, de la chimie et du secteur des machines-outils, des domaines qui appartiendraient davantage à l'économie du XX<sup>e</sup> siècle qu'à celle de demain (7). Côté français, on pense qu'il faut investir davantage dans l'économie digitale, l'intelligence artificielle et les services et que l'Europe doit investir et se doter de moyens et d'entreprises à même de rivaliser avec leurs concurrents américains et chinois. Dans ce contexte se pose aussi la pérennité des engagements en matière de discipline budgétaire, une obligation indispensable du point de vue allemand alors que la France doute publiquement du bien-fondé de la règle d'or et demande de ne pas l'appliquer au niveau des investissements axés sur les industries de demain (8). Ces divergences enrichissent certes les échanges d'idées, mais sont peu propices à l'émergence d'une zone économique franco-allemande dotée de règles communes.

Sans doute pour sortir de cette impasse, sinon faute de mieux, Paris et Berlin annoncent qu'ils s'appuient sur le Conseil économique et financier franco-allemand, composé notamment des ministres de l'Économie et des Finances des deux pays. Ce conseil, comme le précise l'article 20, alinéa 1 du traité d'Aix-la-Chapelle, a pour objectif de « favoriser l'harmonisation bilatérale [des] législations [des deux pays], notamment dans le domaine du droit des affaires, et de coordonner les politiques économiques entre la France et l'Allemagne afin de renforcer la convergence entre elles et la compétitivité de leurs économies ». Rappelons que c'est la fonction qui incombe à ce conseil depuis sa création en 1988. Plus récente est toutefois l'idée, formulée dans le cadre de l'article 20 alinéa 2 du même traité, d'instituer « un Conseil économique franco-allemand d'experts économiques, composé de dix experts afin de présenter aux deux gouvernements des recommandations sur leur action économique ». Ce dernier peut s'avérer en effet très utile pour procéder à des évaluations critiques, indépendantes et surtout régulières des politiques économiques françaises et allemandes.

\* \*  
\*

Le traité d'Aix-la-Chapelle n'engendrera pas de miracle. Surtout pas à court terme. N'oublions pas que le traité de l'Élysée, dépendant de la volonté des responsables politiques des deux États signataires, a mis des années pour déployer toute sa puissance. Le traité signé en janvier 2020 exprime l'objectif de rapprocher les cultures politiques, économiques et juridiques française et allemande. De ce point de vue, c'est davantage

(6) « Frankreichs Präsident Emmanuel Macron sieht das deutsche Wirtschaftsmodell am Ende », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13 mai 2019.

(7) Christian Schubert, « Französischer Ökonom Artus : Deutschland setzt auf die Industrien von gestern », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29 octobre 2019.

(8) Werner Mussler, Manfred Schäfers et Christian Schubert, « Angriff auf die Schulden-Grenze. Frankreich fordert Ausnahmen für Investitionen in Zukunftstechnologien », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8 novembre 2019.

une promesse de convergence qu'un échéancier précis et prévisible. Sa mise en œuvre dépend de facteurs qui sont tout sauf prévisibles, ainsi que de la volonté des deux pays de surmonter ce qui les divise. Or, sans doute aucun, nos deux pays sont différents et vont le demeurer pendant encore longtemps. Le traité d'Aix-la-Chapelle doit donc s'inscrire dans une perspective de long terme. Si, d'ici une décennie ou deux, il aura permis de rapprocher les cultures stratégiques et économiques de nos pays, il aura tenu sa promesse. Il convient en outre de souligner que ce projet ambitieux est soumis à une évaluation permanente par les élus. Existe-t-il deux autres pays au monde prêts à s'engager dans pareille aventure qui ne peut susciter que critiques et frustrations ? De ce point de vue, force est donc de constater que la nature des rapports que nouent la France et l'Allemagne aujourd'hui a une évidente force de symbole et de modèle – ce qui rend le « couple » franco-allemand plus indispensable que jamais.