

**Genshagener
Papiere**

N° 29

Décembre 2023

Tobias Koepf

Martin Koopmann

Theresia Töglhofer (eds.)

**Enfin ensemble pour l'Europe ?
La France et l'Allemagne après les
élections**



Sommaire

Avant-propos	2
De la gestion de crise à la force motrice ? La politique européenne de l'Allemagne sous la coalition « feu tricolore » Daniel Göler	4
La politique européenne de la France : entre leadership et contraintes de politique intérieure Christian Lequesne	7
Scepticisme croissant, priorités divergentes – le regard de la Pologne sur la politique européenne franco-allemande Monika Sus	11
La politique européenne franco-allemande vue de Bruxelles : un moteur à bout de souffle Eric Bonse	14
Relancer la coopération franco-allemande face aux nouvelles réalités en Europe : un impératif Marie Augère und Tobias Koepf	18
À propos des auteurs	22
À propos de la Fondation Genshagen	23
Mentions légales	24

Avant-propos

L'arrivée au pouvoir de la coalition « feu tricolore » sous la direction du chancelier Olaf Scholz en décembre 2021 et la réélection d'Emmanuel Macron à la présidence française en mai 2022 auraient pu donner une nouvelle occasion à l'Allemagne et la France de développer une vision commune de l'organisation future de l'Union européenne. Cela n'avait pas été possible les années précédentes, malgré les liens personnels étroits entre Emmanuel Macron, au pouvoir en France depuis 2017, et l'ex-chancelière allemande Angela Merkel. Pro-européen affirmé, Macron avait certes pris plusieurs initiatives en faveur d'un renouvellement de l'UE, mais celles-ci étaient restées largement lettre morte à Berlin. L'espoir était donc d'autant plus grand que l'arrivée d'un nouveau gouvernement allemand conduise à un rapprochement entre les deux pays.

Dans notre série de publications « Enfin ensemble pour l'Europe ? La France et l'Allemagne après les élections », publiées entre octobre 2022 et avril 2023, nous nous sommes penchés sur les perspectives d'un tel rapprochement. Dans les cinq contributions de la série, des experts ont analysé les projets d'avenir européens des deux pays, tentant de déterminer les points de convergence ou de divergence et leur signification pour l'avenir de la coopération franco-allemande en matière de politique européenne. La série s'est particulièrement intéressée à la manière dont la coopération du tandem est perçue en Pologne et à Bruxelles.

Dans leurs articles sur la politique européenne française et allemande, Daniel Göler et Christian Lequesne montrent tout d'abord que la situation s'est inversée par rapport aux années Merkel/Macron. Alors que l'Allemagne s'est montrée ouverte à un développement supranational de l'UE sous la coalition « feu tricolore », la marge de manœuvre d'Emmanuel Macron en matière de politique intérieure s'est nettement rétrécie en raison du succès des forces politiques eurosceptiques d'extrême droite et d'extrême gauche lors des élections législatives de juin 2022. Certes, celles-ci ne peuvent

mettre que partiellement des bâtons dans les roues du président en raison du pouvoir de veto limité du Parlement français. Mais dans le contexte d'une opinion critique envers l'Europe de la part d'une grande partie de la population française, Macron doit tenir compte de toutes ces préoccupations dans ses prises de décision.

Par conséquent, il ne faut pas s'attendre à des initiatives franco-allemandes importantes au niveau européen dans les années à venir selon les deux auteurs, d'autant plus que le « changement d'époque » consécutif à l'invasion russe en Ukraine a mis en évidence les divergences entre la France et l'Allemagne dans de nombreux domaines politiques. Cela s'est traduit par un conflit ouvert entre les deux gouvernements à l'automne 2022, qui a conduit au report du Conseil des ministres franco-allemand à janvier 2023.

Le regard extérieur donne lui aussi des résultats plutôt décevants. Comme le montre Monika Sus dans son article, il ne faut pas s'attendre à ce que la Pologne soutienne une évolution vers une Europe supranationale et fédéraliste, même en cas de nouvelles impulsions franco-allemandes. La conception de l'Europe du gouvernement PiS, qui regarde l'Union européenne avant tout comme une union intergouvernementale d'États-nations souverains, est trop différente¹. Le manque de dynamisme du « moteur » franco-allemand a déjà provoqué un désenchantement à Bruxelles, malgré l'espoir initial, comme le souligne Eric Bonse dans son article. En particulier, les récentes dissensions franco-allemandes et initiatives isolées des deux États en matière de politique économique et énergétique ont suscité le mécontentement des autres États membres de l'Union ainsi qu'au sein des institutions européennes.

¹ Note de l'éditeur : La victoire de l'opposition aux élections législatives polonaises du 15 octobre 2023 pourrait entraîner, comme le prévoit Monika Sus dans son article, un changement important dans la politique européenne et donc un rapprochement avec la position allemande et en partie aussi avec la position française.

A moyen terme, comme le résumait Marie Augère et Tobias Koepf en conclusion de la série, on peut néanmoins identifier des marges de manœuvre pour des initiatives franco-allemandes dans certains domaines. C'est le cas de la politique d'élargissement, où la France a abandonné son scepticisme et a fait un pas vers l'Allemagne, de l'approfondissement de l'intégration européenne, notamment grâce à l'accord des deux parties sur l'extension du vote à la majorité qualifiée au niveau de l'UE, et - même s'il faut encore faire preuve de prudence - de la politique de sécurité et de défense, où Berlin et Paris ont compris que la vision d'une « Europe géopolitique » ne peut devenir réalité que s'ils vont dans le même sens.

Lors de l'entrée en fonction de la coalition « feu tricolore », la volonté fondamentale de s'engager ensemble dans des projets d'avenir en matière de politique européenne était considérable. Ensuite, des irritations sont apparues à plusieurs reprises dans l'élaboration d'initiatives politiques concrètes au sein du tandem franco-allemand, tout comme vis-à-vis des partenaires de l'UE. Néanmoins, la France et l'Allemagne s'accordent sur le double défi auquel l'UE est confrontée face au « changement d'époque » sur le continent : d'une part offrir aux États d'Europe de l'Est et du Sud-Est une perspective d'adhésion crédible, et d'autre part, au sens de la capacité d'absorption, non seulement préserver mais aussi améliorer la capacité d'action de l'UE. C'est sur cette base que Paris et Berlin devraient pouvoir construire.

Il reste à espérer que les événements depuis février 2022 ont fait comprendre aux deux pays qu'une coopération franco-allemande efficace est essentielle pour faire avancer l'Europe et qu'il faut saisir les opportunités qui se présentent aujourd'hui. Il est surtout important que Berlin et Paris ne s'aliènent pas leurs partenaires, mais les impliquent davantage dans leurs initiatives. Cela vaut aussi et surtout pour des partenaires prétendument difficiles comme la Pologne.

Nous remercions tous les auteurs et traducteurs qui ont contribué à cette série de publications ainsi que tous les collègues de la fondation impliqués pour leur précieux soutien !

Pour l'équipe de rédaction :

Tobias Koepf, Martin Koopmann, Theresia Töglhofer

De la gestion de crise à la force motrice ? La politique européenne de l'Allemagne sous la coalition « feu tricolore »²

Daniel Göler

L'arrivée au pouvoir de la coalition « feu tricolore » en décembre 2021 marque un tournant en matière de politique européenne. Le gouvernement fédéral s'engage résolument pour un développement supranational de l'UE et se distancie ainsi de la tendance de l'ère Merkel à privilégier les solutions intergouvernementales. Par ailleurs, il entend participer plus activement aux débats sur l'évolution future de l'UE, du point de vue de l'approfondissement des institutions et des politiques comme du point de vue de l'élargissement géographique.

Pendant l'ère Merkel (2005-2021), l'Allemagne passait pour une bonne gestionnaire de crise au sein de l'UE. Mais ces dernières années, elle a donné l'impression d'être plutôt hésitante en matière de réformes plus profondes. On attend donc beaucoup du nouveau gouvernement fédéral pour donner un nouvel élan aux débats conceptuels sur l'avenir de l'UE. En effet, les partenaires de la nouvelle coalition formée par les sociaux-démocrates (SPD), Alliance 90/Les Verts et les libéraux-démocrates (FDP) montrent une volonté de réformer substantiellement l'UE. Sont concernés les trois grands axes de développement de l'intégration européenne : l'approfondissement institutionnel, le développement de l'intégration dans différents domaines politiques et l'élargissement géographique.

Oser plus d'intégration : pour une évolution supranationale de l'UE

En matière d'approfondissement institutionnel, l'objectif majeur est celui d'une évolution supranationale. Le contrat de coalition prévoit ainsi le renforcement de la méthode communautaire et l'extension des droits du Parlement européen. Par ailleurs, les signataires exigent « un suffrage européen uniforme avec des listes partiellement transnationales et un système contraignant

de têtes de liste ». Les prises de décision à la majorité doivent en outre devenir la règle au Conseil, notamment en matière de politique étrangère et de sécurité.

Si ces idées sont dans la ligne de la politique européenne traditionnelle de l'Allemagne, qui a toujours prôné une évolution supranationale, elles tranchent aussi avec les tendances intergouvernementales des gouvernements Merkel, qui se sont manifestées par exemple dans la promotion des procédures interétatiques sous l'étiquette « méthode de l'Union ». L'orientation supranationale de la coalition « feu tricolore » est également favorisée par le fait que les deux plus petits partenaires de gouvernement sont plus puissants ensemble que le SPD, ce qui va à l'encontre d'une vision intergouvernementale de la politique européenne centrée sur le Conseil européen et partant, sur le chancelier.

Toutefois, sur les modalités et l'étendue de la mise en oeuvre de ses objectifs, le nouveau gouvernement fédéral envoie des signaux contradictoires. Ainsi, le contrat de coalition demande une révision radicale des traités européens par le biais d'une convention constituante et évoque même l'objectif d'une « évolution vers un État fédéral européen ». En revanche, après la clôture de la conférence sur l'avenir de l'Europe en mai 2022, la ministre des Affaires étrangères Baerbock a plaidé pour des réformes de moindre ampleur dans le cadre de la procédure simplifiée de modification des traités.

Extension politique et élargissement de l'UE

Des différences notables entre les partenaires de la coalition apparaissent dans certains domaines politiques, notamment dans la politique sociale, environnementale, économique et fiscale européenne. Ces divergences s'expliquent aussi par des visions différentes de la politique d'intégration. Le SPD privilégie une Europe

² Publication en ligne le 21 septembre 2022

sociale, l'Alliance 90/Les Verts une Europe écologique, et le FDP une Europe libérale (fondée sur un marché libre). D'un côté, ces différences compliquent l'adoption d'une position gouvernementale unie, mais elles font aussi que la politique européenne de l'Allemagne ne se réduit pas à une vision déterminée et lui confèrent ainsi une plus grande souplesse au sein de l'UE. Néanmoins, au sein de la coalition, personne ne conteste que de nouvelles compétences doivent être transférées à l'UE ou que le degré d'intégration doit être renforcé dans différents domaines. Mentionnée à plusieurs reprises dans le contrat de coalition, la souveraineté stratégique de l'UE, c'est-à-dire une UE capable de défendre ses intérêts de manière autonome dans des domaines clés, peut être considérée ici comme un leitmotiv supérieur.

Dans le troisième grand axe de poursuite de l'unification européenne aussi, celui de l'élargissement, les partenaires de coalition se positionnent clairement en faveur d'une plus grande intégration et se déclarent favorables à l'élargissement aux six États des Balkans occidentaux. Par rapport à la formulation plutôt prudente du précédent contrat de coalition entre la CDU/CSU et le SPD – « La rigueur avant la rapidité : des attentes claires en matière de respect des critères par les pays des Balkans occidentaux avant leur adhésion à l'UE » –, on voit se dessiner ici une orientation plus favorable à l'élargissement. L'attention géopolitique accrue dont bénéficie le processus d'élargissement et le plaidoyer du gouvernement fédéral pour l'octroi du statut de candidat à l'Ukraine et à la Moldavie ont renforcé cette tendance.

Un large consensus sur la politique européenne

Dans le débat public, les propositions concernant les différents domaines politiques et leurs incohérences ont fait l'objet d'un examen résolument critique. Dans ses grandes lignes, la conception de l'Europe du gouvernement « feu tricolore » a toutefois reçu un écho large-

ment positif, excepté aux marges de l'échiquier politique. Seul l'objectif d'un État fédéral européen a suscité critiques et doutes : doit-il vraiment constituer une perspective concrète alors que le concept d'État fédéral ne joue pratiquement plus aucun rôle dans le débat allemand sur la politique européenne depuis le milieu ou la fin des années 1990 ? Néanmoins, après les crises de ces dernières années, l'objectif d'approfondissement institutionnel et le développement de l'intégration dans certains domaines politiques sont reçus par un environnement politique intérieur plutôt favorable au renforcement de l'Europe. De plus, avec l'attaque de l'Ukraine par la Russie, le développement de la politique de sécurité et de défense commune avec pour but l'autonomie stratégique de l'UE, et la relance de la politique d'élargissement de l'UE, recueillent une approbation en nette progression.

Certes, il existe aujourd'hui en République fédérale – contrairement à ce qui se passait dans les premières décennies du processus d'intégration – un parti populiste de droite et eurocritique, l'Alternative pour l'Allemagne (AfD) ; et le parti de la gauche radicale présente lui aussi des traits fortement populistes et eurosceptiques. Mais ces deux partis ont récemment perdu de leur poids, tant au niveau fédéral qu'au niveau des Länder. L'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne (CDU), plus grand parti d'opposition, se définit traditionnellement comme le « parti de l'Europe », malgré un électorat aux conceptions très diverses en matière de politique européenne. On peut donc en attendre une opposition à certains projets, mais pas une opposition de fond. Il en va de même pour l'Union chrétienne sociale (CSU) : après l'échec d'une campagne électorale assez critique envers l'UE, elle a renoué avec une position plus favorable à l'intégration lors des élections européennes de 2014. Ce large consensus sur la politique européenne contraste avec la situation dans la plupart des autres États membres et devrait permettre à la coalition « feu tricolore » de poursuivre plus facilement ses objectifs en matière de politique d'intégration.

Un signal clair en faveur d'un agenda de réformes

Le nouveau gouvernement fédéral se montre clairement favorable à des réformes de l'UE. Perspective supranationale et fédéraliste, mais aussi relance du processus d'élargissement en sont les principales caractéristiques. L'objectif fondamental d'une UE dotée d'autonomie stratégique rejoint certaines initiatives françaises et pourrait être le point de départ de projets de réforme communs. En l'occurrence, l'extension du vote majoritaire au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne constitue la perspective la plus prometteuse, car la guerre russe contre l'Ukraine met en évidence la nécessité de simplifier les procédures de décision. La politique agressive de la Russie favorise aussi l'intégration dans différents domaines politiques comme la politique énergétique et de sécurité. Il en va de même pour la politique d'élargissement, où l'on observe une nouvelle dynamique.

Pour le gouvernement fédéral, la question fondamentale sera de savoir s'il s'en tient à son agenda de réformes dans le sens d'un développement graduel de l'UE, ce qui permettrait des succès (partiels) à brève échéance mais limiterait la portée des réformes, ou s'il choisit la voie d'un vaste processus conventionnel et constitutionnel, comme le demande le contrat de coalition. Compte tenu de l'urgence, mais aussi de la nouvelle situation politique en France après les élections législatives, qui complique la mise en oeuvre de l'ambitieux programme de réformes du président Macron, c'est la première option qui est la plus probable. Toutefois, même dans cette voie, il y aura des résistances à surmonter. Il est donc important que le nouveau gouvernement fédéral se positionne comme une force clairement réformatrice et signale ainsi, tant sur le plan de la politique intérieure que de la politique européenne, sa volonté d'investir un capital politique significatif dans ce processus de réforme.

La politique européenne de la France : entre leadership et contraintes de politique intérieure³

Christian Lequesne

Emmanuel Macron a été réélu autour d'un programme pro-Européen. En l'absence de majorité absolue à l'Assemblée nationale mais de présence forte d'une opposition eurosceptique, son deuxième mandat sera moins aisé en matière européenne. Macron n'abandonnera pas pour autant l'engagement de la France au sein de l'Union européenne, que ce soit en matière de relance économique, de défense ou d'aide à l'Ukraine. Il le fera cependant sans nécessairement appeler à une réforme des traités. Il est important que l'Allemagne d'Olaf Scholz comprenne que Macron aura les mains moins libres pour avancer sur l'Europe pendant son deuxième mandat alors même que l'Europe est devenue plus importante suite à la guerre en Ukraine.

La réélection d'Emmanuel Macron le 24 avril 2022 avec 58,52% des voix s'est déroulée en parallèle de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (UE), qui reposait sur un triple slogan : « Relance, puissance et appartenance ». Si le programme de la présidence française a dû être modifié en raison de l'invasion russe en Ukraine, la France a tenu ses promesses en termes de résultat. Macron a utilisé la présidence française pour se présenter à l'élection comme le candidat pro-Européen face à l'euroscepticisme de Jean-Luc Mélenchon et de Marine Le Pen, les candidats de la gauche et de la droite extrêmes. Ayant obtenu seulement une majorité relative lors des élections législatives en juin 2022, Macron pourrait ne pas mener sa politique européenne aussi facilement que lors du premier mandat.

Une ambition européenne toujours très forte

Bien qu'élu en 2017 pour changer la France, Macron reste un produit assez classique de l'histoire politico-administrative française des quatre dernières décennies.

Comme beaucoup de hauts-fonctionnaires français depuis le choix économique européen de François Mitterrand en 1983 (« tournant de la rigueur »), Macron considère que l'UE est devenue un espace politique complémentaire à celui des Etats membres. Son recours régulier au concept de la « souveraineté européenne » en est la plus parfaite illustration. Pour lui, la souveraineté est avant tout une « capacité à agir », empruntant à la notion allemande de « Handlungsfähigkeit ». Dès lors, qu'un certain nombre de politiques publiques se montrent plus efficaces si elles sont décidées collectivement à l'échelle européenne, il faut assumer un déplacement du concept de souveraineté du niveau national vers celui de l'UE. Il n'y a chez Macron aucune contradiction entre ce déplacement et le rang de la France. Pour lui, c'est la participation à l'Europe qui permet désormais d'assurer ce rang.

L'avenir économique du continent sera sans aucun doute une préoccupation majeure du second mandat. En 2020, en pleine crise de la Covid, Emmanuel Macron et Angela Merkel s'étaient entendus pour initier « le Plan de relance européen », qu'il faut désormais mettre en œuvre dans un contexte d'inflation galopante. Il ne fait aucun doute que la position française est plutôt favorable à la relance par la dépense en Europe, sans ignorer pour autant les questions de la dette et du déficit public. Le ministre de l'économie, Bruno Le Maire, est un peu le seul membre du gouvernement à rappeler régulièrement les obligations macroéconomiques de la France au regard des traités européens. Macron devra s'en préoccuper davantage, bien que la chose ne soit pas aisée. Il est en quelque sorte coincé entre des partenaires d'Europe du nord (y compris l'Allemagne) qui n'ont pas abandonné complètement l'esprit des « Critères de Maastricht » et une population française qui est moins prête que jamais à accepter facilement la réduction des dépenses publiques.

Bien que la France ait tenu à conclure la « Conférence sur l'Avenir de l'Europe » sous sa présidence, il n'est pas

³ Publication en ligne le 5 octobre 2022

certain que Macron cherche à soutenir une réforme formelle des traités européens. En France, toute révision des traités requiert une autorisation de ratification du parlement ou l'organisation d'un référendum, ce qui implique toujours un risque du rejet (et encore plus dans le contexte de politique intérieure française actuel). Il y a de fortes chances que Macron appelle à continuer de réformer l'UE – par exemple sur la question de la régulation des GAFAM (Google, Apple, Facebook/Meta, Amazon, et Microsoft), l'accord de Schengen, et la lutte contre le changement climatique – sans se lancer dans un processus formel de révision des traités.

Une aspiration géopolitique difficile à mettre en œuvre

La défense sera un autre dossier que Macron poursuivra comme une priorité pendant son deuxième mandat. L'invasion russe en Ukraine a relancé l'idée d'une « autonomie stratégique européenne », en démontrant l'importance de disposer d'industries européennes d'armement capables d'opérer des livraisons. Les Français, comme l'ensemble des Européens, ont procédé à des livraisons régulières d'armes à l'Ukraine, ont soutenu l'utilisation de la « Facilité européenne pour la paix » pour financer des dépenses militaires sur le budget de l'UE, et se montrent favorables à des sanctions strictes contre la Russie alors même qu'ils sont beaucoup moins soumis à la dépendance énergétique que l'Allemagne.

Toutefois, la guerre en Ukraine a quelque peu stoppé la vraie avancée du concept stratégique de la défense européenne. Malgré la décision danoise de rejoindre la défense européenne, la guerre a plutôt renforcé la garantie de sécurité de l'OTAN, à laquelle veulent désormais adhérer la Finlande et la Suède, contredisant la critique émise par Macron en 2019 sur la « mort cérébrale » de l'organisation transatlantique.

La géopolitisation de l'UE, qui force à ajouter au « soft power » une défense, pour devenir une puissance complète, est une évolution qui ne déplaît pas à Macron. L'idée d'une puissance européenne, à la fois autonome des Etats-Unis et de la Chine dans le système international, fait partie de ses aspirations. Mais en même temps, la France a du mal à s'engager pleinement dans la gestion des marges du continent. La manière dont Macron a hésité avant d'accepter la demande d'adhésion de l'Ukraine à l'UE montre que la France est prise dans une contradiction entre d'une part, un projet de puissance pour l'UE, et d'autre part, une certaine nostalgie de l'héritage de la « petite Europe carolingienne » qui n'a plus la même force depuis la fin de la Guerre froide.

L'offre de Macron aux candidats à l'adhésion (Ukraine et Moldavie, mais aussi les pays des Balkans occidentaux) d'une Communauté Politique Européenne (CPE), destinée à gérer politiquement l'attente, est une initiative intéressante à condition qu'elle garde bien en ligne de mire l'objectif de l'adhésion. Aucun Etat candidat ne s'y intéressera vraiment sinon, et l'échec risque alors d'être aussi cuisant que pour le projet de Confédération européenne proposée en 1989 par François Mitterrand.

Contraintes de politique intérieure

Malgré la réélection d'un président clairement pro-Européen, une bonne partie de l'opinion publique française reste sceptique, voire hostile, à l'UE. Aux élections législatives du juin 2022, le déclin des partis traditionnels a conduit à l'ascension du Rassemblement National (RN, passé de 8 à 89 députés) et de la France Insoumise (LFI, passée de 17 à 75 députés) qui défendent des projets politiques construits autour d'une souveraineté exclusive de l'Etat-nation. Pour ces deux formations politiques, seul un Etat avec des frontières strictes peut être le garant de la protection du citoyen. L'anti-libéralisme du RN et du LFI, qui comptent désormais dans la vie politique française, rendra plus difficile les

progrès majeurs de la construction européenne sous le deuxième mandat.

Bien entendu, Macron et sa Premier ministre essaieront d'avancer comme lors du premier mandat, en s'appuyant sur ce qu'il reste d'opposition modérée à droite et à gauche au parlement pour faire des coalitions. Sur les questions budgétaires, ils devront se faire aider par la droite (Les Républicains, LR) à l'Assemblée nationale, car RN et LFI sont dans une logique dépendante de conservatisme social. L'idée que la performance économique dépend d'une gestion saine des finances publiques, dont on pouvait penser qu'elle serait un guide de l'action de Macron en 2017, s'est évaporée dans la crise de la Covid et il y a assez peu de chance pour que Macron y revienne strictement pendant son second mandat. De ce point de vue, RN et LFI ont déjà gagné une bataille, à défaut d'avoir gagné la guerre. Les deux partis représentent l'électorat qui est plus fragile socialement et qui n'hésite pas à manifester dans la rue, comme on le vit lors de la « crise des gilets jaunes » pendant l'hiver 2018/2019.

L'Allemagne doit prendre au sérieux le contexte intérieur français

Il est important que, du côté allemand, les contraintes françaises de politique intérieure soient bien comprises si Berlin veut soutenir le deuxième mandat de Macron. Par exemple, une insistance du Parti libéral-démocrate (FDP) mais aussi d'une partie du Parti social-démocrate d'Allemagne (SPD) au sein de la coalition « feu tricolore » sur le retour à une orthodoxie budgétaire mettrait immédiatement Emmanuel Macron dans une situation difficile face à une opposition qui incarne la perpétuation de l'Etat-Providence « quoi qu'il en coûte » tout en étant ouvertement plus nationaliste que dans le passé.

La guerre en Ukraine a fait resurgir l'importance de penser à l'Union comme un projet politique de stabili-

sation des marges. La France et l'Allemagne devraient s'allier dans cette nouvelle politique à l'Est. La France reste frileuse dès lors que l'on parle d'élargissement de l'UE mais a de bonnes idées pour gérer la transition politique, comme l'a montrée le projet macronien de CPE. L'Allemagne sait approcher positivement l'élargissement de l'UE. Le franco-allemand devrait aboutir à faire de la CPE l'instance de gestion de l'élargissement futur qui prendra des années mais qui doit être annoncé comme une priorité pour envoyer un message d'espoir fort à l'Est de l'Europe et aux Balkans.

Scepticisme croissant, priorités divergentes – le regard de la Pologne sur la politique européenne franco-allemande⁴

Monika Sus

Les idées sur l'organisation future de l'UE divergent fortement au sein du Triangle de Weimar. Le gouvernement du PiS s'oppose à une évolution vers une Europe fédérale supranationale – telle que la France et l'Allemagne y aspirent – tout comme à une convention constituante qui pourrait ouvrir la voie à cette évolution. Seul le domaine de la politique d'élargissement de l'UE laisse entrevoir un rapprochement. Les partis d'opposition ne partagent toutefois pas la ligne du gouvernement. L'orientation future de la politique européenne de la Pologne dépendra donc grandement de l'issue des élections de l'automne 2023.

Depuis l'arrivée au pouvoir du parti Droit et Justice (PiS) en Pologne en 2015, les idées du gouvernement polonais quant à l'avenir de l'UE s'éloignent de plus en plus de celles de la France et de l'Allemagne. Son idéal d'union intergouvernementale contraste fortement avec une évolution supranationale de l'UE, qui a les faveurs de Paris et de Berlin. La Pologne ne défend pas non plus l'extension des procédures de décision à la majorité qualifiée. Dans le même temps, le gouvernement polonais ne propose aucune alternative constructive pour le développement de l'UE. Du fait de cette situation, à laquelle s'ajoute l'aggravation du conflit avec la Commission européenne sur l'État de droit et l'attribution des aides du Plan de relance post-Covid, la Pologne est de plus en plus isolée sur la scène européenne.

Opposition à une Europe fédérale supranationale

Le gouvernement polonais ne partage pas l'idée d'une évolution fédérale supranationale de l'UE, de plus en plus soutenue par la coalition « feu tricolore » allemande et clairement formulée à plusieurs reprises par le président Macron. Il milite au contraire pour une union intergouvernementale et reproche aux insti-

tutions européennes – notamment à la Commission européenne et à la Cour de justice de l'Union européenne – d'outrepasser les pouvoirs qui leur sont conférés par les traités. Il souligne que l'Union européenne est aujourd'hui une organisation très différente de celle qui existait au moment de l'adhésion de la Pologne en 2004. À l'époque, selon lui, c'était surtout la libre circulation des personnes, des capitaux, des services et des marchandises qui constituait le noyau dur de l'Union, et Varsovie plaide pour que l'intégration européenne se limite à ces éléments. L'extension des compétences des autorités de Bruxelles, auxquelles la Pologne reproche de n'avoir aucun mandat démocratique, y est jugée éminemment problématique et inquiétante pour l'avenir de l'UE. Le Premier ministre Mateusz Morawiecki écrivait ainsi en octobre 2021 dans une lettre ouverte au Conseil européen : « Malheureusement, nous sommes aujourd'hui confrontés à un phénomène très dangereux : certaines institutions de l'Union européenne usurpent des pouvoirs qu'elles n'ont pas en vertu des traités, et imposent leur volonté aux États membres. » Le gouvernement polonais considère même que le Brexit a été causé par l'abandon des prémisses initiales de l'intégration européenne et l'extension des compétences des institutions européennes, incompatible avec les traités. Pour Varsovie, les États-nations et les décisions intergouvernementales doivent donc rester au premier plan de l'intégration européenne, une condition jugée essentielle pour garantir une Union forte.

Maintien du droit de veto

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que la Pologne critique les propositions de la France et de l'Allemagne d'élargir les domaines politiques dans lesquels les décisions sont prises à la majorité qualifiée. Craignant que les États membres les plus puissants ne prennent le dessus et qu'il soit impossible de défendre les intérêts polonais, le gouvernement défend le maintien du droit de veto et du vote à l'unanimité. Ces

⁴ Publication en ligne le 19 octobre 2022

dernières années, la Pologne a également menacé à plusieurs reprises de faire usage de son droit de veto, par exemple sur le paquet climatique de l'UE Fit for 55 (sur les solutions pour réduire les émissions de CO₂) ou sur le budget de l'UE (sur la proposition de subordonner le versement des fonds européens au respect des normes de l'État de droit).

Le gouvernement polonais ne veut pas non plus renoncer à son droit de veto en matière de politique étrangère et de sécurité, contrairement à la position d'un nombre croissant d'États et des institutions européennes. Il estime que les intérêts français et allemands risqueraient en effet de dominer la politique étrangère de l'UE. La vision française, qui voudrait voir l'Union devenir un acteur géopolitique majeur, est très différente des idées polonaises. Pour le gouvernement de Varsovie, la souveraineté stratégique de l'UE proposée et portée par le président Macron mettrait en péril la relation transatlantique. Du point de vue de la Pologne, l'OTAN est le garant de la sécurité et de la défense collectives et l'alliance bilatérale avec les États-Unis revêt une importance particulière. L'attaque russe contre l'Ukraine n'a fait que renforcer cette perception. De même, Varsovie considère avec beaucoup de méfiance les propositions françaises visant à renforcer l'industrie européenne de l'armement, dans lesquelles elle voit surtout des avantages pour l'industrie française.

Scepticisme face à la modification des traités

La modification des traités européens dans le but de rendre l'Union plus efficace et plus transparente est un objectif qui figure dans le contrat de coalition allemand ainsi que dans les conclusions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Ces derniers temps, après avoir reçu le soutien de la France et de l'Allemagne, elle a reçu celui de l'Espagne et (avant les élections législatives de septembre 2022) de l'Italie. Le gouvernement polonais,

lui, n'en veut pas. Avec douze autres États membres, la Pologne a exprimé son opposition à des modifications des traités, arguant que l'UE avait actuellement d'autres priorités que le lancement d'un processus de réforme européen, compte tenu de la guerre en Ukraine et des défis qui y sont liés, comme la hausse des prix de l'énergie et de l'inflation. En outre, le gouvernement de Varsovie estime que les réformes risquent de transférer d'autres compétences à Bruxelles, de renforcer la dimension supranationale de l'Union réformée et de faire perdre de son importance à la voix polonaise.

Rapprochement sur la question de l'élargissement

Il est intéressant de noter que la réticence du gouvernement polonais à réformer l'Union n'entre pas en contradiction avec le fort soutien qu'il apporte à l'élargissement de l'UE, bien que de nombreux spécialistes signalent que sans réforme des procédures décisionnelles, une Union élargie serait incapable d'agir. La Pologne a beaucoup œuvré pour que l'Ukraine obtienne le statut de candidat à l'UE et elle est également favorable à l'adhésion d'autres pays du Partenariat oriental comme la Géorgie et la Moldavie. À cet égard, la position de la Pologne rappelle les idées formulées par le chancelier Scholz dans son discours sur l'Europe prononcé à l'Université Charles de Prague en août 2022. La France, quant à elle, est plus réservée sur l'élargissement de l'UE et le président Macron a mis du temps à accepter que l'Ukraine reçoive le statut de candidat. Parallèlement, les milieux gouvernementaux polonais accueillent avec un certain scepticisme son initiative de créer une Communauté politique européenne. Ils ne veulent pas que l'UE crée ainsi une « alternative » à l'élargissement. En outre, Emmanuel Macron fait des propositions allant dans le sens d'une Union à plusieurs vitesses, ce qui pourrait être préjudiciable à la Pologne compte tenu des divergences fondamentales, évoquées précédemment, qui l'opposent à la France et à l'Allemagne et de ses conflits avec les institutions européennes. En mettant

en avant une approche inclusive de l'intégration et en faisant contrepoids aux propositions beaucoup plus ambitieuses de la France, l'Allemagne a traditionnellement été une alliée de la Pologne dans sa critique d'une Union à plusieurs vitesses. La position allemande semble toutefois évoluer en raison de la perspective de l'élargissement et de la nécessité de faire de l'UE un acteur international influent pour répondre au contexte géopolitique de plus en plus pressant.

situation sécuritaire actuelle en Europe. La Pologne et d'autres pays de la région ont mis en garde à plusieurs reprises leurs partenaires d'Europe occidentale contre les visées impérialistes de la Russie. Leurs craintes se sont malheureusement vérifiées, et la guerre en Ukraine montre que l'UE doit faire preuve d'unité, malgré les divergences qui existent.

Les élections de 2023 : un tournant ?

Les partis d'opposition ne souscrivent pas à tous les aspects de la politique européenne du gouvernement polonais évoqués précédemment. Une victoire de l'opposition aux élections législatives de l'automne 2023 (un scénario tout à fait réaliste si l'opposition se présente sous une liste commune) entraînerait un changement important de la politique européenne de la Pologne, donc un rapprochement avec la position allemande mais aussi, sur certains aspects, avec la position française. Les sondages d'opinion montrent que la majorité des Polonaises et des Polonais sont ouverts à l'idée d'une UE supranationale. 38 % des personnes interrogées souhaitent une plus grande intégration entre tous les pays de l'UE et 29 % préféreraient maintenir le niveau d'intégration actuel. À l'inverse, 16 % privilégieraient une réduction de l'intégration et un renforcement du rôle des États-nations. Mais tant que le PiS restera au pouvoir, il ne faudra pas s'attendre à un changement de cap et la Pologne restera critique envers les projets français et allemands sur l'avenir de l'UE. La possibilité d'un changement significatif au sein de l'UE s'en trouvera limitée, la Pologne étant tout de même son cinquième membre le plus important. Il serait par conséquent judicieux que l'Allemagne et la France, malgré les divergences évoquées, continuent d'essayer d'impliquer la Pologne, que ce soit dans les cercles officiels, dans l'opposition ou dans le secteur non gouvernemental. Cela est particulièrement important compte tenu de la

La politique européenne franco-allemande vue de Bruxelles : un moteur à bout de souffle⁵

Eric Bonse

Depuis le début de la guerre en Ukraine, la relation franco-allemande est mise à rude épreuve. Avant la guerre, Paris et Berlin avaient déjà du mal à faire cause commune, mais le « changement d'époque » marqué par l'arrivée à la chancellerie d'Olaf Scholz complique encore la tâche. Si la France est relativement bien armée pour faire face aux nouveaux défis géopolitiques, l'Allemagne, elle, doit entièrement revoir ses positions. D'où des frictions dans la collaboration bilatérale, mais aussi au sein de l'UE. Aucune amélioration n'est en vue ; à Bruxelles, le « moteur franco-allemand » est considéré comme un modèle dépassé.

Sans la France et l'Allemagne, il n'y a pas grand-chose qui avance dans l'Union européenne. On a pu constater à maintes reprises par le passé que les compromis franco-allemands étaient la condition nécessaire, mais désormais insuffisante, pour que des progrès soient possibles à l'échelle de l'UE entière. Berlin et Paris devaient rallier d'autres partenaires pour parvenir, ensemble, à développer une réelle force d'entraînement. Depuis le début de la guerre en Ukraine, les conditions qui permettaient à la France et à l'Allemagne d'exercer un leadership en Europe se sont encore nettement dégradées. La principale raison de cette situation – telle est la thèse de cet article – est que l'Allemagne, confrontée aux défis liés à la guerre, doit intégralement revoir ses positions, et que des conditions indispensables aux compromis et aux initiatives franco-allemandes, et qui passaient jusqu'à présent pour allant de soi, font désormais défaut. Cela est surtout vrai pour la politique étrangère. Mais la politique énergétique, budgétaire et la politique de défense sont aussi concernées. Berlin et Paris n'ont pas seulement perdu le contact : le « changement d'époque » et ses conséquences les poussent inexorablement dans des directions différentes. En outre, le centre de gravité de l'UE s'est décalé vers l'est ; le « moteur franco-allemand » ne suffit plus à faire avancer l'ensemble de l'Europe.

Des attentes élevées... et déçues

Les relations franco-allemandes sont en crise depuis déjà quelques années. La crise financière, celle de l'euro, et le référendum britannique de 2016 sur la sortie de l'UE et le Brexit ont ébranlé les rapports de forces au sein de l'UE et mis à la peine le « moteur franco-allemand ». À son arrivée au pouvoir en 2017, Emmanuel Macron n'est tout d'abord pas parvenu à trouver une ligne commune avec Angela Merkel, alors chancelière. Macron plaidait pour un nouveau départ de l'UE tandis que Merkel voulait conserver le statu quo existant, avantageux pour l'Allemagne. Le blocage politique qui en a résulté à Bruxelles n'a pu être levé qu'en 2020, au plus fort de la crise du Covid-19, grâce à l'initiative franco-allemande pour un plan de relance financé par la dette. Ce fonds doté d'un nom programmatique, « Next Generation UE », a aussi donné un nouvel élan à la collaboration bilatérale. C'est notamment grâce à Olaf Scholz, alors ministre des Finances, que l'Allemagne avait pu surmonter ses réticences initiales et accepter ce plan.

Les attentes étaient donc très élevées à Bruxelles lorsque Scholz, désormais chancelier, a pris la tête de l'action gouvernementale en décembre 2021. Scholz et Macron auraient pu former une équipe de choc, et la présidence française du Conseil de l'UE au premier semestre 2022 avait fait naître l'espoir de nombreuses initiatives communes. Mais ces attentes ont été déçues. Dès le début de l'année 2022, des tensions sont apparues autour de la politique énergétique et de son évaluation (« bataille de la taxonomie »). Un autre problème est venu de la politique extérieure : malgré d'intenses efforts diplomatiques, Macron et Scholz n'ont pas réussi à prendre l'initiative dans la politique envers la Russie. En 2021, déjà, la Pologne et les États baltes avaient fait obstacle au projet de sommet européen avec la Russie mené par la France et l'Allemagne. L'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022 a donné raison aux Européens de l'Est. À Bruxelles, on a dit que Berlin et Paris avaient été dépassés par les événements, et ne

⁵ Publication en ligne le 18 janvier 2023

pouvaient donc plus jouer leur rôle de « moteur » en Europe.

L'Europe de l'Est pèse plus lourd dans la balance

La guerre a de nouveau déplacé le centre de gravité de la politique européenne, cette fois-ci vers l'est et le nord-est, où la Finlande et la Suède veulent adhérer à l'OTAN au plus vite et rejoignent de plus en plus la position de la Pologne et des pays baltes. Ce basculement vers l'Est affaiblit encore un peu plus le « moteur franco-allemand ». Malgré le « changement d'époque » à Berlin et un sommet européen spécial en mars 2022, la France et l'Allemagne ne sont plus parvenues à assumer ensemble un leadership en matière de politique extérieure. L'initiative est désormais entre les mains de la Commission européenne, qui agit en concertation étroite avec les États-Unis. À sa tête, Ursula von der Leyen profite du mandat franco-allemand par lequel elle a entamé sa présidence. Elle se sert de sa position prépondérante pour prendre les devants (par exemple sur la question de l'adhésion de l'Ukraine à l'UE) et sait pouvoir compter sur le soutien des pays de l'Est ainsi que du Parlement européen. Une nouvelle dynamique s'est ainsi développée à Bruxelles, à laquelle Macron et Scholz eux-mêmes ne peuvent guère se soustraire.

La politique envers l'Ukraine n'est toutefois qu'un aspect de la crise. Du point de vue de Bruxelles, le véritable problème est ailleurs : la France et l'Allemagne ont été dépassées par les événements et sont aujourd'hui contraintes de repenser leur collaboration dans un contexte géopolitique plus délicat. La France a en cela un avantage non négligeable : la doctrine de « l'autonomie stratégique », que Macron défendait déjà avant la guerre, est devenue un leitmotiv de la politique européenne jusqu'au sein de la Commission. Même sur les questions désormais cruciales que sont la défense et l'énergie, la France est relativement bien armée. Scholz, en revanche, doit revoir entièrement la

position de son pays. Car l'invasion de l'Ukraine par la Russie n'a pas eu pour seule conséquence de rendre obsolète la politique allemande envers les pays de l'Est : elle a aussi ébranlé de fond en comble la politique de défense, la politique énergétique et la politique budgétaire de l'Allemagne. De ce fait, jusqu'à nouvel ordre, le plus grand pays de l'UE n'est plus le partenaire aux reins solides et prêt à faire des compromis que l'on connaissait : préoccupé avant tout de ses propres problèmes, il n'assume quasiment plus le rôle qui était le sien à Bruxelles.

Long conflit autour de l'énergie

La politique énergétique en est l'exemple le plus flagrant. À l'automne 2021 déjà, la France plaidait pour des mesures communes destinées à atténuer la hausse des prix de l'énergie. L'Allemagne a rejeté cette proposition, sous Merkel comme sous Scholz. Avec la guerre et la fin des livraisons de gaz russe, cette position de refus s'est même encore durcie. Berlin s'est surtout pré-occupée de son propre approvisionnement et a longtemps ignoré les appels au plafonnement des prix du gaz, réclamé par 15 pays de l'UE, dont la France. Ce qui a conduit en octobre 2022 à un éclat au Conseil européen. Macron a mis en garde publiquement le chancelier Scholz contre un possible isolement en Europe, et a balayé le projet de pipeline transpyrénéen défendu par l'Espagne et l'Allemagne. Les freins aux prix de l'énergie mis en place par le gouvernement allemand ont eux aussi suscité de vives critiques. Reproche de Bruxelles : les 200 milliards d'euros prévus par le bouclier tarifaire seraient contraires aux principes du marché unique. Deux commissaires européens, dont le Français Thierry Breton, réclamaient un programme européen similaire. Scholz a toutefois rejeté cette idée en rappelant les moyens inutilisés du fonds de reconstruction.

L'Allemagne ne paraît plus prête à faire au niveau européen ce qu'elle fait de plus en plus dans son intérêt national : dégager de nouvelles ressources financières

pour faire face aux coûts consécutifs à la crise énergétique et à la guerre. Ainsi s'évanouissent également les chances de compromis entre la France et l'Allemagne, qui s'arrachent souvent avec beaucoup d'argent. À Bruxelles, l'intransigeance de la position allemande a tout d'abord été imputée au ministre des Finances Christian Lindner et à ses convictions ordolibérales. Mais des conflits existent aussi en matière de politique économique, industrielle et climatique, domaine confié au « superministre » vert Robert Habeck. Dans sa première année d'existence, le gouvernement « feu tricolore » s'est révélé être un partenaire difficile, enclin à faire cavalier seul, et accordant plus d'importance au « changement d'époque » en Allemagne qu'à la France ou à l'Europe.

Des blocages qui rejaillissent sur Bruxelles

Cette situation a entraîné des blocages dans plusieurs formations du Conseil, notamment au Conseil Énergie et au Conseil Écofin, dont les membres n'ont pas réussi à s'entendre sur la réforme des règles budgétaires déjà prévue sous la présidence française du Conseil. Le Conseil européen n'a pas échappé non plus à la restriction de sa capacité d'action. Lors de sa dernière réunion, en décembre 2022, plusieurs dossiers importants ont dû être remis à plus tard à cause de divergences entre Français et Allemands. La crise bilatérale a rejailli aussi sur la Commission européenne. Par égard pour Berlin, Ursula von der Leyen a hésité pendant des mois à présenter une proposition de bouclier tarifaire pour le gaz, condition pour parvenir à un compromis. En revanche, Paris a reçu le soutien du Parlement européen, où même des députés allemands se sont opposés aux partisans du « frein » à Berlin. Mais il a toujours fallu que le gouvernement fédéral donne son feu vert pour que des progrès soient possibles. Ainsi, lors de la dernière réunion du Conseil Énergie, peu avant Noël 2022, un bouclier tarifaire pour le gaz a finalement été décidé – mais à des conditions très restrictives imposées par

l'Allemagne. Cela montre que l'Allemagne continue à occuper une position centrale dans le système européen, même si le « moteur franco-allemand » pour l'Europe ne fonctionne plus correctement.

Les perspectives donnent à voir un tableau plus nuancé. La France et l'Allemagne se sont conjointement rangées derrière les recommandations de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, qui s'est tenue de 2021 à 2022. Mais jusqu'à présent, elles n'ont pas réussi à rallier suffisamment d'autres pays européens, ce qui souligne de nouveau le manque de puissance motrice du tandem franco-allemand. La réforme de l'UE n'avance guère, l'approfondissement du projet européen par de nouvelles étapes d'intégration semble marquer une pause dans ce contexte dominé par la guerre. En revanche, l'élargissement, désormais considéré comme un impératif géopolitique, enregistre de remarquables progrès. À première vue, la France et l'Allemagne poursuivent ici des objectifs contradictoires : Berlin envisage une avancée radicale avec l'adhésion des Balkans occidentaux, de l'Ukraine et de la Moldavie. Paris privilégie au contraire la Communauté politique européenne (CPE), proposée par Macron lui-même, et qui à Berlin a tout d'abord été comprise comme une alternative problématique à l'élargissement. Pourtant, en pratique, les deux approches pourraient se compléter. Le premier sommet de la CPE, qui s'est tenu à Prague en octobre 2022, a été qualifié de réussite à Bruxelles, mais aussi à Berlin ; Macron et Scholz pourraient se mettre d'accord sur un agenda commun, et façonner ensemble l'avenir de l'UE.

L'élargissement de l'UE, une chance pour l'initiative commune

Le discours de politique générale européenne prononcé par le chancelier Scholz fin août 2022 à Prague laisse entrevoir de possibles convergences entre la France et l'Allemagne. Car même s'il existe bel et bien des initiatives et des perspectives partagées, depuis le début de la

guerre en Ukraine, la France et l'Allemagne n'ont plus réussi à former pour l'Europe un « moteur » capable de donner la direction à suivre et d'entraîner les autres. Dans la politique envers la Russie et l'Ukraine, les deux pays ont été dépassés par les événements, et ont laissé la Commission européenne prendre la main. La France s'efforce de rassembler de larges majorités européennes et y parvient tout à fait, comme sur la question du plafonnement des prix du gaz. L'Allemagne, elle, paraît isolée, et a même failli être mise en minorité au Conseil énergie.

Autre fait aggravant : le centre de gravité de la politique européenne s'est déplacé vers l'Est. La Pologne, surtout, a gagné en importance. Ce qui suggère de (ré)activer le Triangle de Weimar. Mais les relations entre Berlin et Varsovie sont si glaciales que sur ce point non plus, il ne devrait pas y avoir beaucoup de changement. Du point de vue de Bruxelles, c'est donc l'initiative d'un élargissement européen qui promet le plus de succès. Elle crée la pression nécessaire aux réformes internes (par exemple pour l'extension des décisions à la majorité) et satisfait l'Europe de l'Est. Si la France et l'Allemagne faisaient cause commune et unissaient leurs efforts, elles pourraient, ensemble, donner un nouvel élan à l'UE.

Cela dit, un élargissement de grande ampleur aurait aussi des conséquences paradoxales : dans une UE à 36 telle que le chancelier Scholz l'imagine, la France et l'Allemagne verraient leur poids (relatif) diminuer. En cas d'entrée de l'Ukraine dans l'UE, l'attention européenne se focaliserait encore un peu plus sur l'est, et le « moteur franco-allemand » pour l'Europe serait sans doute définitivement à bout de souffle.

Relancer la coopération franco-allemande face aux nouvelles réalités en Europe : un impératif⁶

Marie Augère et Tobias Koepf

Depuis les élections de 2021/2022, la coopération entre la France et l'Allemagne a été plusieurs fois mise à l'épreuve. Néanmoins, à une époque de grands bouleversements, trois domaines peuvent être identifiés comme potentiellement constitutifs d'un concept franco-allemand commun pour l'avenir de l'Europe : la question de l'élargissement de l'UE ; la réforme et l'approfondissement de l'intégration européenne ; le renforcement de l'UE en tant qu'acteur géopolitique. Pour progresser dans ces domaines, Berlin et Paris doivent s'attacher à regagner la confiance perdue de leurs partenaires européens.

Au cœur des analyses prospectives pour l'agenda franco-allemand en 2021 figurait surtout la question des conséquences du parallélisme des césures induites au niveau du pouvoir exécutif et législatif dans les deux pays. Au vu du résultat des élections, il était légitime d'oser espérer un nouveau départ plutôt positif pour l'Europe. Or, ce changement s'est opéré dans un contexte de crise d'une intensité inédite pour le continent depuis la fin de la seconde guerre mondiale. L'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022 et ses multiples conséquences géopolitiques, économiques et sociétales représentent une césure majeure, notamment pour l'Allemagne, mais également pour la France, l'Europe et pour la coopération franco-allemande, qui a longtemps été en recherche d'un nouvel équilibre au niveau intergouvernemental.

En situation de stress et à l'heure de la défense urgente d'intérêts vitaux, ce sont tout d'abord davantage les divergences – notamment en matière de politiques énergétique et de défense – entre les deux pays, ainsi que les difficultés apparentes liées à la nouvelle configuration politique qui ont éclaté au grand jour. Le 23^e Conseil des ministres franco-allemands (CMFA), reporté deux fois en juillet et octobre 2022 avant de se tenir le 22 janvier 2023 à la date symbolique du 60^e anniversaire du Traité de l'Élysée, a été symptomatique des difficultés posées

par ce contexte particulièrement complexe pour la coopération franco-allemande.

Les critiques quant à la force du moteur franco-allemand ne sont pas nouvelles, les dissensions connues, et les attentes lors de nouveaux départs toujours particulièrement (voire trop) grandes. Néanmoins, au vu de l'extrême gravité de la situation, les dommages collatéraux d'actions non concertées deviennent d'autant plus importants. « Ensemble pour l'Europe ? » – plus qu'une question, c'est un impératif. Malgré un automne 2022 tumultueux, il y a désormais des raisons d'espérer que trois domaines prioritaires puissent émerger comme constitutifs d'un concept franco-allemand adapté et commun pour l'avenir de l'Europe – ce dernier devant relever in fine d'un intérêt identitaire européen partagé.

Acter l'importance politique de l'Est pour l'avenir de l'UE

L'une des observations de l'année passée est ce qui a été plusieurs fois décrit comme un déplacement du centre de gravité politique de l'UE vers l'Est et le Nord-Est. L'agenda européen est désormais en grande partie affecté par cette nouvelle réalité. D'une part, l'agression russe a considérablement renforcé la légitimité politique des États membres de la « nouvelle Europe » face à un risque dont ils avaient mis en garde la « vieille Europe », et notamment la France et l'Allemagne, depuis longtemps. D'autre part, on a pu assister à une montée en puissance de l'importance stratégique de la sécurisation du flanc Est, entre autres par le biais d'une réactivation du processus d'élargissement. Il est important d'intégrer plus fortement ces éléments dans le logiciel franco-allemand, pour que ce dernier regagne en légitimité comme force de proposition.

La préparation concrète des nouveaux élargissements à l'Est et au Sud-Est de l'Union européenne devrait ainsi avoir une place plus importante dans le dialogue

⁶ Publication en ligne le 12 avril 2023

franco-allemand des prochaines années, même si le processus reste d'une grande complexité. On a assisté à une évolution réelle de la position de la France dans ce domaine, qui la rapproche d'une Allemagne traditionnellement plus favorable. Que ce soit l'adoption à l'unanimité du statut de candidat à l'adhésion pour l'Ukraine et la République de Moldavie ou l'accélération du processus d'adhésion des Balkans occidentaux, ces étapes auraient été difficilement envisageables il y a un an. Le projet de « Communauté politique européenne » lancé par Emmanuel Macron le 9 mai 2022 à Strasbourg bien que critiqué (notamment par les pays d'Europe centrale et orientale, mais aussi par l'Allemagne) comme idée potentiellement concurrentielle à l'élargissement démontre au moins la volonté de la France de s'impliquer dans la définition d'une nouvelle stratégie à l'Est et devrait de facto pouvoir aider à accélérer la mise à niveau économique et politique des pays candidats.

Le chemin sera long et est loin d'être gagné. Que ce soit au regard du nouveau poids politique des pays de l'Est et du Nord-Est de l'UE ou encore de l'avenir du rôle du couple franco-allemand dans une Union élargie : il existe d'une part un risque de creusement d'un certain déséquilibre politique entre une Allemagne dont la centralité pourrait se renforcer en Europe et une France qui risque de se retrouver à sa périphérie occidentale et d'autre part, la possibilité d'un affaiblissement du poids du tandem franco-allemand. Néanmoins, c'est bien en saisissant ensemble les nouvelles opportunités et en accompagnant activement le processus plutôt qu'en le freinant que le tandem franco-allemand évitera de se retrouver à la marge.

Approfondir l'intégration de l'Union

Parallèlement à la montée en puissance du thème de l'élargissement, la question de l'approfondissement a été remise au centre des débats. L'Histoire pousse à mener les deux projets « en même temps » et pourrait

en faire une priorité pour une politique européenne commune. Certaines étoiles sont alignées : l'Allemagne, jusque-là loin d'être force motrice, a vu sa position évoluer dès l'adoption du contrat de coalition du nouveau gouvernement le 24 novembre 2021, dans lequel l'objectif d'une Europe « supranationale » a été mentionné.

La constellation actuelle conduit, en ce sens, à un rapprochement de l'Allemagne vers la conception française d'une Union davantage en capacité d'agir comme acteur, autant sur le plan interne que sur la scène internationale. Des différences fondamentales demeurent, comme la question de l'extension de l'intégration européenne à plusieurs vitesses que défend la France et que récuse actuellement l'Allemagne. Mais on voit s'affirmer des points de convergences, entérinés dans les conclusions du dernier CMFA : les deux pays ont confirmé vouloir étendre le vote à la majorité qualifiée, notamment dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune et des questions fiscales. Par ailleurs, ils ont souligné leur volonté de réviser les traités européens et ont annoncé qu'ils continueraient à s'engager en faveur de l'introduction de listes transnationales pour les élections européennes. Ces projets ayant été auparavant longtemps controversés entre Berlin et Paris, le fait que l'Allemagne et la France avancent ensemble dans cette direction est un signal positif, d'autant plus important que certains États membres du Nord et de l'Est, dont notamment la Pologne, s'opposent avec véhémence à ces ambitions de réforme – il convient ainsi de les convaincre. La mise en place d'un groupe d'experts travaillant sur les réformes institutionnelles de l'UE jusqu'à l'automne 2023 est un pas symboliquement important, même s'il faut encore en attendre les résultats concrets.

La capacité d'agir de l'Union dépendra non seulement de son évolution institutionnelle mais également de la capacité de l'Allemagne et de la France à s'entendre dans des domaines d'importance capitale pour le

développement politique et économique de l'Union, comme la politique énergétique et les grandes orientations en matière de budget européen et d'investissements. Dans ces domaines, les points de convergence entre les deux gouvernements actuels de part et d'autre du Rhin sont bien moins marqués et les éclats des derniers mois ont eu une importance délétère sur la perception de la légitimité et de la force du tandem franco-allemand, et ce, malgré quelques progrès récents. À défaut d'être d'accord sur tout, il serait important que la coopération franco-allemande s'efforce de mettre en avant ce qui les rassemble plutôt que ce qui les divise.

Faire de l'UE un acteur géopolitique digne de ce nom

Dans le contexte actuel et au vu des expériences liées à l'invasion russe en Ukraine mais aussi à l'épidémie de COVID 19, il est certain que l'Europe doit agir de manière plus stratégique sur la scène internationale. Dans son discours de Prague du 20 août 2022, le chancelier allemand s'est prononcé en faveur d'une « Europe géopolitique » et a souligné qu'il partage l'importance de la souveraineté européenne chère à Emmanuel Macron. Politique de défense et de sécurité, politique économique et budgétaire, politique sanitaire, énergétique et climatique, politique spatiale, relations avec la Chine, relations transatlantiques, relations avec l'Indo-pacifique, l'Afrique et bien sûr la Russie : l'Allemagne et la France auraient beaucoup à perdre si elles n'agissent pas ensemble et n'utilisent pas cette fenêtre d'opportunité pour donner une nouvelle dimension au projet européen.

L'ambition est grande et louable, la question de son opérationnalisation est souvent plus compliquée. Les débats liés au report du 23e CMFA et portant sur la coopération franco-allemande en automne 2022 ont été très tendus et ont mis au grand jour des différences

semblant parfois insurmontables. Citons notamment les actions non concertées sur les livraisons de chars en Ukraine et le système de défense aérienne « European Sky Shield » (auquel la France ne souhaite pas participer), le différend sur les importations d'hydrogène autour du projet MidCat, n'ayant été réglé que fin 2022, les critiques de la France sur la visite non-concertée du chancelier Scholz en Chine en novembre 2022 ou encore les divergences sur l'importance du partenariat transatlantique. Ce dernier continue à jouer un rôle central dans la politique étrangère de l'Allemagne, souvent au grand dam de la France, notamment en matière de défense et de sécurité, comme le témoigne l'achat de F35 américains en décembre 2022.

Au final, la France et l'Allemagne ont réussi à accélérer récemment la mise en place d'initiatives communes. Dans le domaine de la défense, un accord politique et industriel a été trouvé en novembre 2022 pour accélérer le système de combat aérien du futur ; dans le domaine de l'énergie, les deux Etats ont finalement pris des mesures pour renforcer la sécurité d'approvisionnement de l'Europe, non pas grâce au projet MidCat mais par le gazoduc d'hydrogène - H2Med - reliant l'Espagne à l'Allemagne via la France ; les deux pays ont récemment fait preuve d'une plus grande fermeté vis-à-vis de la Chine ; ils ont uni leurs forces dans l'opposition européenne à la loi américaine sur la réduction de l'inflation ; enfin, ils ont annoncé un exercice militaire commun en Indopacifique lors du Conseil des ministres de janvier 2023.

Retrouver la confiance auprès des partenaires européens

Malgré les divergences récentes, il existe donc plusieurs domaines fondamentaux dans lesquels l'Allemagne et la France peuvent faire avancer l'Europe dans les années à venir. Le changement de paradigme provoqué par l'invasion russe en Ukraine oblige même les deux États

à le faire. Toutefois, les récentes querelles dans les relations franco-allemandes n'ont pas seulement éloigné Berlin et Paris l'un de l'autre : elles ont aussi et surtout affaibli la capacité de leadership franco-allemand au sein de l'UE. Un défi supplémentaire consistera donc à faire monter les partenaires européens à bord d'initiatives franco-allemandes communes.

Le plus dur est devant le tandem, car, au-delà des initiatives communes, il doit prouver qu'il prend son engagement au sérieux, qu'il est capable de traduire les déclarations d'intention en actes, et il doit surtout regagner la confiance perdue de ses partenaires européens. Ce dernier défi, en particulier, ne sera pas une mince affaire. Malgré les contraintes de politique intérieure et les doutes quant à l'intensité du moteur, la coopération franco-allemande doit s'efforcer d'être exemplaire, à l'écoute et assumer une responsabilité commune pour l'avenir de l'Europe à un moment où celle-ci en a besoin plus que jamais.

À propos des auteurs

Marie Augère est directrice des projets dans le domaine Dialogue européen – penser l'Europe politique à la Fondation Genshagen.

Eric Bonse est politologue et journaliste. Il travaille depuis 2004 comme correspondant à Bruxelles pour les questions européennes.

Daniel Göler est titulaire de la Chaire Jean Monnet de politique européenne à la faculté des sciences humaines et sociales de l'université de Passau.

Tobias Koepf est directeur des projets dans le domaine Dialogue européen – penser l'Europe politique à la Fondation Genshagen.

Christian Lequesne est Professeur de science politique à Sciences Po Paris.

Monika Sus est professeure de science politique à l'Académie polonaise des sciences, professeure invitée au Centre pour la sécurité internationale de la Hertie School à Berlin et chercheuse invitée au Robert Schuman Center for Advanced Studies de l'Institut universitaire européen de Florence.

La Fondation Genshagen – L'Allemagne, la France et la Pologne pour l'Europe

La Fondation

La Fondation Genshagen a succédé en 2005 à l'« Institut de Berlin-Brandebourg pour la coopération franco-allemande en Europe ». Le « BBI » avait été fondé en 1993 par le professeur Rudolf von Thadden, historien, et par Brigitte Sauzay, qui fut ensuite conseillère à la Chancellerie fédérale. La Fondation Genshagen opère en tant que fondation de droit civil et d'utilité publique. Les fondateurs et principaux sponsors sont le gouvernement fédéral, représenté par la Déléguée du gouvernement fédéral à la Culture et aux Médias, et le Land de Brandebourg. Le ministère fédéral des Affaires étrangères est le principal bailleur de fonds complémentaires.

Profil

Par son travail, la Fondation Genshagen se fixe le but de renforcer l'Europe dans sa diversité culturelle, sa capacité d'action politique, sa cohésion sociale et son dynamisme économique. Au carrefour de la société civile, de l'État et des acteurs économiques, elle agit à travers ses domaines d'activités « Dialogue artistique et culturel en Europe » et « Dialogue européen – penser l'Europe politique ». Au Château de Genshagen, siège de la Fondation, à l'écart mais non loin de Berlin, la Fondation Genshagen sert de lieu de rencontre et d'échange entre l'art, la culture, la politique, l'économie, la science et les médias. Elle se concentre sur la promotion et l'intensification des relations franco-allemandes et germano-polonaises, ainsi que sur le dialogue au sein du « Triangle de Weimar ». Par ses manifestations et publications variées, la Fondation Genshagen apporte sa contribution à la recherche de nouveaux paradigmes de réflexion et des réponses aux défis actuels et à venir pour la société et la politique, dans un cadre qui se veut principalement européen.

Dialogue européen – penser l'Europe politique

Renforcer le dialogue politique et social dans le Triangle de Weimar et contribuer ainsi au développement de perspectives communes pour l'avenir de l'Union européenne et de l'Europe : tel est l'objectif du domaine d'activités « Dialogue européen – Penser l'Europe politique ». Plus de 30 ans après la fin de la division de l'Europe, la promesse d'unification européenne n'est que partiellement devenue réalité. Dans les pays membres de l'UE et entre eux, il existe des représentations extrêmement différentes de la suite à donner au processus d'intégration. La cohésion à long terme de l'Union n'est pas garantie. Pourtant, face aux défis actuels auxquels l'Europe se voit confrontée, en interne comme dans son action extérieure, la coopération européenne la plus étroite est requise. La France, la Pologne et l'Allemagne, grands pays au centre de l'Europe, ont une responsabilité particulière à assumer dans la réponse à ces problématiques. Dans le cadre du « Dialogue européen », nous organisons des rencontres et des échanges entre experts, décideurs et représentants de la société civile, principalement des pays du Triangle de Weimar. Les projets, de formats variés, font entendre les voix et les positions les plus différentes et permettent de dégager des problématiques et des intérêts partagés, des solutions politiques et de nouvelles idées pour l'Europe et pour l'avenir de l'intégration européenne.

Les Genshagener Papiere

Les « Genshagener Papiere » sont une série de publications du domaine d'activité « Dialogue européen – penser l'Europe politique » de la Fondation Genshagen. Ils sont consacrés aux questions de politique européenne et plus particulièrement à la coopération bi- et trilatérale entre la France, l'Allemagne et la Pologne. Leur objectif est de diffuser auprès d'un large public les résultats du travail mené par la Fondation. La série des « Genshagener Papiere » est ouverte à des auteurs reconnus ou issus de la jeune génération, d'horizons divers : chercheurs, journalistes et spécialistes de politique européenne. Elle vise à diffuser différents types de documents, aussi bien des essais ou articles scientifiques que des textes présentant des recommandations politiques (sous forme de policy papers). Les « Genshagener Papiere » paraissent à plusieurs reprises dans l'année et sont disponibles en ligne et en partie aussi imprimés.

Mentions légales

Édité par

Fondation Genshagen
Am Schloss 1
D-14974 Genshagen

Telefon: +49(0)3378-805931
Telefax: +49(0)3378-870013

www.stiftung-genshagen.de
institut@stiftung-genshagen.de

Traduction

Aurélie Duthoo, François Mortier (de l'allemand)

Lectorat

Marie Augère, Gordian Heindricks, Tobias Koepf,
Martin Koopmann, Theresia Töglhofer

Mise en page

Kornelia Bille

Les articles de cette série ne reflètent que les opinions de leurs auteurs. Tous droits réservés. Toute reproduction ou utilisation similaire des travaux de la Fondation Genshagen, y compris sous forme d'extraits, nécessite son accord écrit préalable.

© Stiftung Genshagen, 2023



Cette série d'articles est publiée avec
l'aimable soutien de :




Vous souhaitez soutenir le travail de la Fondation Genshagen ?

Devenez membre de l'Association pour la promotion de la Fondation Genshagen (Förderverein Stiftung Genshagen e. V.) ou faites un don en faveur de l'un de nos projets.

Contact

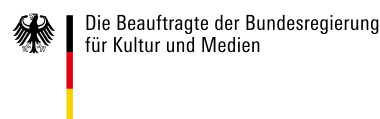
foerderverein@stiftung-genshagen.de

 @SGenshagen
 @StiftungGenshagen
 @stiftunggenshagen
 @stiftunggenshagen.bsky.social

Coordonnées bancaires

Förderverein Stiftung Genshagen e.V.
Postbank Berlin
IBAN: DE88 1001 0010 0823 7281 09
BIC: PBNKDEFF

Nos fondateurs :



Liste des précédentes publications de la série Genshagener Papiere

Koepf, Tobias; Koopmann, Martin;
Töglhofer, Theresia (Hrsg.)

**30 Jahre Weimarer Dreieck:
Idee von gestern oder Konzept für morgen?**
Genshagener Papier N° 28, 11/2021 [DE](#) [FR](#) [PL](#)

Marciacq, Florent; Żornaczuk, Tomasz
**Towards more cohesion in EU enlargement
policy – tapping the potential of the Weimar
Triangle**
Genshagener Papier N° 27, 03/2021 [EN](#)

Koepf, Tobias; Koopmann, Martin;
Töglhofer, Theresia; Windwehr, Jana (Hrsg.)
**Acting European? The European Union and
the Weimar Triangle in the Coronavirus Crisis**
Genshagener Papier N° 26, 11/2020 [EN](#)

Kundnani, Hans; Kuź, Michał
**The Weimar Triangle and the future of
the West**
Genshagener Papier N° 25, 09/2020 [EN](#)

Heurtaux, Jérôme; Tulmets, Elsa; Zerka, Pawel
**The Third Side of the Weimar Triangle:
Franco-Polish Relations in the Trilateral
Context**
Genshagener Papier N° 24, 04/2020 [EN](#)

Grünhagen, Freya; Koepf, Tobias (eds.)
**The changing global order –
Which role for the European Union?**
Genshagener Papier N° 23, 10/2019 [EN](#)

Reynié, Dominique
**Auflösung des politischen Systems und
Herausforderung Europa: die Präsidentschaft
von Emmanuel Macron am Scheideweg
(Décomposition du système politique
et l'Europe comme enjeu: la présidence
d'Emmanuel Macron fin 2018)**
Genshagener Papier N°22 03/2019 [DE](#) [FR](#)

Karolewski, Ireneusz P.
**Deutschland, Polen und Europa. Eine
Erfolgsgeschichte in der Bewährungsprobe**
Genshagener Papier N°21, 02/2019 [DE](#)

Schäfer, Isabel; Koepf, Tobias
**Franco-German foreign policy cooperation
towards the Maghreb – converging goals,
diverging policies (La coopération franco-allemande à l'égard du Maghreb – convergence des objectifs, divergence des politiques)**
Genshagener Papier N°20, 11/2017 [EN](#) [FR](#)

Delcour, Laure; Kowal, Pawel;
Kunz, Barbara; Lang, Kai-Olaf; Parmentier,
Florent; Szeligowski, Daniel; Tulmets, Elsa
**(Re-)Engaging our Partners to the East:
What the Weimar Triangle should do for the
Eastern Partnership**
Genshagener Papier N°19, 11/2017 [EN](#)

Koopmann, Martin
**Europa braucht Weimar. Perspektiven des
Weimarer Dreiecks in Krisenzeiten**
Genshagener Papier N°18, 07/2016 [DE](#) [EN](#)

Gustin, Philippe; Martens, Stephan
**Deutschland und Frankreich. Der Neustart
des europäischen Motors**
Genshagener Papier N°17, 01/2016 [DE](#)

Bonse, Eric
**Für eine ergebnisorientierte Politik: Hand-
lungsoptionen der Europäischen Union in der
Krise (Pour une politique axée sur les résul-
tats : les champs d'action possibles de l'Union
européenne dans la crise**
Genshagener Papier N°16, 09/2015 [DE](#) [FR](#)

Kunz, Barbara
**After the end of the end of history: what
Europe should learn from the Ukraine crisis
for its foreign relations. Four lessons and a
ceterum censeo**
Genshagener Papier N°15, 11/2014 [EN](#)

Mohsen-Finan, Khadija; Schäfer, Isabel
**Die Europäische Union und der Mittel-
meeraum. Deutsch und französische Per-
spektiven seit den arabischen Umbrüchen
(L'Union européenne et l'espace méditer-
ranéen. Perspectives allemande et fran- aise
depuis les révolutions arabes)**
Genshagener Papier N°14, 04/2014 [DE](#) [FR](#)

Bastos, Stephen; Fischer, Severin;
Gabrirsch, Hubert; Kauffmann, Pascal;
Koopmann, Martin; Schäfer, Isabel; Stark, Hans
**Europa als politisches Zukunftsprojekt.
Deutsch-Französische Impulse für die Erneue-
rung der EU (L'Europe : projet politique de
l'avenir. Impulsions franco-allemandes pour
un renouvellement de l'UE)**
Genshagener Papier N°13, 02/2014 [DE](#) [FR](#)

Demesmay, Claire; Koopmann, Martin;
Thorel, Julien
**Prüfen, straffen, reformieren. Institutionen
und Prozesse der deutsch-französischen
Zusammenarbeit in der Europapolitik**
Genshagener Papier N°12, 06/2013 [DE](#) [FR](#)

Brandt, Lisa; Kunz, Barbara
**Transatlantic Relations in a multipolar world.
French and German perspectives on security
and trade affairs**
Genshagener Papier N°11 [EN](#)

Major, Claudia
**Viele europäische Soldaten,
aber keine europäische Armee**
Genshagener Papier N°10, 12/2012 [DE](#)

Tran Thiet, Jean-Paul
Das europäische Projekt neu begründen
Genshagener Papier N°9, 04/2012 [DE](#)

Stiftung Genshagen; Institut Montaigne (eds)
**L'immigration et l'intégration en France,
en Allemagne et en Europe. Une enquête
d'opinion franco-allemande dans le cadre
du Forum de Genshagen**
Genshagener Papier N°8, 11/2011 [DE](#) [FR](#)

Meister, Stefan
**Sicherheitspolitischer Neustart zwischen
Russland und der EU?
Das Weimarer Dreieck, Russland und die
östliche Nachbarschaft der EU**
Genshagener Papier N°7, 07/2011 [DE](#)

Adebahr, Cornelius
**The Comprehensive Approach to Crisis Man-
agement in a Concerted Weimar Effort**
Genshagener Papier N°6, 03/2011 [EN](#)

Lesser, Gabriele; Ostrowski, Marek;
Vaissière, Jean-Louis de la
**Das Weimarer Dreieck – Neue Impulse für
Europa? (Le Triangle de Weimar – une
nouvelle dynamique pour l'Europe ? Trójkąt
Weimarski – nowe impulsy dla Europy?)**
Genshagener Papier N°5, 02/2011 [DE](#) [FR](#) [PL](#)

Becker, Peter
**Auf dem Weg zu einem Europäischen
Hochschulraum. Szenarien für die
Fortsetzung des Bologna-Prozesses**
Genshagener Papier N°4, 01/2011 [DE](#)

Andoura, Sami
**Energy Cooperation under the Aegis of the
Weimar Triangle. Springboard for a Common
European Energy Policy**
Genshagener Papier N°3, 12/2010 [EN](#)

Ziebur, Gilbert
**Deutschland und Frankreich in der
entstehenden Weltgesellschaft**
Genshagener Papier N°2, 03/2010 [DE](#)

Demesmay, Claire; Enderlein, Henrik; Évrard, Au-
rélien; Martens, Stephan; Oppeln, Sabine von
**Eine neue Agenda für die deutsch-franzö-
sischen Beziehungen (Un nouvel agenda pour
les relations franco-allemandes)**
Genshagener Papier N°1, 01/2010 [DE](#) [FR](#)

Les « **Genshagener Papiere** » sont une série de publications du domaine d'activité « Dialogue européen – penser l'Europe politique » de la Fondation Genshagen. Ils sont consacrés aux questions de politique européenne et plus particulièrement à la coopération bi- et trilatérale entre la France, l'Allemagne et la Pologne.

Leur objectif est de diffuser auprès d'un large public les résultats du travail mené par la Fondation. La série des « Genshagener Papiere » est ouverte à des auteurs reconnus ou issus de la jeune génération, d'horizons divers : chercheurs, journalistes et spécialistes de politique européenne. Elle vise à diffuser différents types de documents, aussi bien des essais ou articles scientifiques que des textes présentant des recommandations politiques (sous forme de policy papers). Les « Genshagener Papiere » paraissent à plusieurs reprises dans l'année et sont disponibles en ligne et en partie aussi imprimés.