

Eric Bonse

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

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

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

N° 4, 18 janvier 2023

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 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 la-

quelle 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 préoccupée 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

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

N° 4, 18 janvier 2023

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 privi-

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

N° 4, 18 janvier 2023

légie 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.

Série de publications

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

N° 4, 18 janvier 2023

Auteur

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

Traduction

Aurélie Duthoo et François Mortier

La série

L'arrivée au pouvoir de la coalition « feu tricolore » en décembre 2021 et les élections présidentielles et législatives françaises en avril et juin 2022 ont donné une nouvelle orientation à la politique européenne franco-allemande. La série « Enfin ensemble pour l'Europe ? La France et l'Allemagne après les élections » examine dans quelle mesure les deux pays pourront – au-delà de leur bonne gestion de la crise de ces dernières années – élaborer une vision commune de l'organisation future de l'Union européenne et la mettre en œuvre. Elle porte un intérêt particulier à la manière dont les ambitions du nouveau tandem franco-allemand sont perçues à Varsovie et à Bruxelles.

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.

Publications précédentes

N°1: [Daniel Göler: De la gestion de crise à la force motrice ? La politique européenne de l'Allemagne sous la coalition « feu tricolore »](#)

No 2 : [Christian Lequesne : La politique européenne de la France : entre leadership et contraintes de politique intérieure](#)

N°3: [Monika Sus: Scepticisme croissant, priorités divergentes – le regard de la Pologne sur la politique européenne franco-allemande](#)

Editeur

Fondation Genshagen
Am Schloss 1
14974 Genshagen
Allemagne
www.stiftung-genshagen.de
institut@stiftung-genshagen.de

© Fondation Genshagen, 2023

Fondation Genshagen

La Fondation Genshagen est une fondation de droit civil reconnue d'utilité publique. Ses fondateurs sont le Land de Brandebourg ainsi que la République fédérale d'Allemagne représentée par la Déléguée du gouvernement fédéral à la culture et aux médias (BKM). Elle encourage le dialogue entre la France, l'Allemagne et la Pologne dans l'esprit du « Triangle de Weimar ». Son principal bailleur de fonds tiers est le Ministère fédéral des Affaires étrangères.

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

Nos fondateurs :



Die Beauftragte der Bundesregierung
für Kultur und Medien



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



Auswärtiges Amt

Série de publications

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

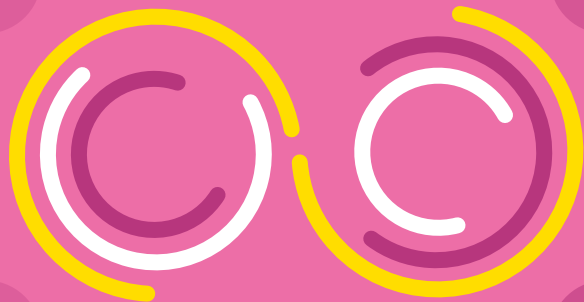
N° 4, 18 janvier 2023

Eric Bonse

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



Stiftung
Genshagen



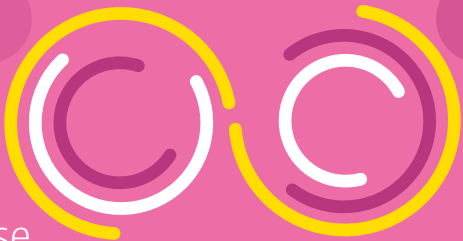
Série de publications



Stiftung
Genshagen

Enfin ensemble pour l'Europe?

La France et l'Allemagne après les élections



Eric Bonse

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