

Marie Augère et Tobias Koepf

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

**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 coeur 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 sociales 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 éner-

gétique 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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

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

N° 5, 12 avril 2023

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 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

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

N° 5, 12 avril 2023

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 « Euro-

pe 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'Indopacifique, 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 États ont finalement pris des mesures pour renforcer la sécurité d'approvisionnement de l'Europe, non pas grâce au projet MidCat mais

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

**N° 5**, 12 avril 2023

par le gazoduc d'hydrogène – H<sub>2</sub>Med – 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.

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

N° 5, 12 avril 2023

### Les Auteurs

Marie Augère et Tobias Koepf sont directrice/directeur des projets dans le domaine *Dialogue européen – penser l'Europe politique* à la Fondation Genshagen.

### 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 »

N°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

N°4: Eric Bonse: La politique européenne franco-allemande vue de Bruxelles: un moteur à bout de souffle

### Editeur

Fondation Genshagen  
Am Schloss 1  
14974 Genshagen  
Allemagne  
[www.stiftung-genshagen.de](http://www.stiftung-genshagen.de)  
[institut@stiftung-genshagen.de](mailto: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](mailto:foerderverein@stiftung-genshagen.de)

Nos fondateurs :



Die Beauftragte der Bundesregierung  
für Kultur und Medien



Auswärtiges Amt

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