

***Souvent mis en avant, y compris dans le domaine de la défense, le couple franco-allemand présente des fragilités dues à certains intérêts nationaux divergents. Ce sont ces fragilités sur lesquelles le général (2S) Olivier de BECDELIEVRE attire notre attention.***

Le couple franco-allemand est, à juste titre, considéré comme l'axe majeur de l'Union européenne, et ce d'autant plus que l'éloignement du Royaume-Uni et les prises de positions de plusieurs partenaires rendent difficile, à moyenne échéance, tout autre équilibre. Il convient cependant de prêter attention à certains intérêts propres de la République fédérale, sous-jacents sans doute, mais qui pourraient, du fait des difficultés internes traversées par la France comme par l'Allemagne, revenir au premier plan et menacer l'équilibre du couple, voire le condamner à l'impuissance.

## **1 - Quelques objectifs de politique étrangère du gouvernement fédéral au travers du Livre blanc 2016.**

### **1.1 - Constantes et inflexions**

Le Livre Blanc sur la politique de sécurité et sur l'avenir de la *Bundeswehr*, publié en juillet 2016 a, en son temps, été largement analysé. Sans surprise, l'engagement de l'Allemagne au sein de l'Alliance atlantique et de l'Union européenne est, comme il se doit, conforté, tandis que le pays affirme devoir, en raison de son poids économique et politique, prendre des responsabilités accrues sur la scène internationale.

Comme dans le passé, l'Allemagne considère ses moyens militaires comme l'une des composantes de ceux dont elle entend disposer pour asseoir sa politique de défense et de sécurité. Leur emploi reste soumis au processus de contrôle parlementaire qui, *de facto*, en limite la portée.

Sans revenir sur l'analyse générale du Livre blanc, près de trois ans après la publication de ce document de politique générale, certains points paraissent devoir être soulignés, qui touchent aux objectifs et aux intérêts nationaux de notre partenaire.

### **1.2 - Le prisme de l'intérêt national**

Le premier chapitre du Livre Blanc est consacré, en toute logique, aux fondements de la politique de sécurité sous forme d'une sorte d'introspection, ou « *auto-perception* », suivie d'une définition des valeurs et des intérêts sécuritaires de la République fédérale.

L'Allemagne se définit ainsi comme « *une puissance économique majeure qui profite d'un climat social stable, d'une infrastructure de grande valeur, et d'un réservoir de main d'œuvre qualifiée, renforcé par l'immigration. Elle peut, politiquement, s'appuyer sur un réseau étroit de structures bilatérales, européennes, transatlantiques et multilatérales, qui confèrent à son action efficacité et légitimité* ».

L'analyse se poursuit en ces termes : « *En Allemagne, le bien-être et les revenus du peuple dépendent dans une large mesure des conditions d'un environnement européen et mondial propice* ».

Plus loin : « *L'Allemagne est étroitement liée aux flux commerciaux et financiers internationaux. (Notre pays) dépend dans une mesure particulière de voies d'approvisionnement sécurisées, de marchés stables ainsi que de systèmes d'information et de communication fonctionnels, dépendance qui continuera de croître. Aussi la compétitivité de l'Allemagne comme pôle de production dépend-elle d'autant plus de la sauvegarde permanente de son avance en matière d'innovation. Le savoir demeure pour l'Allemagne une ressource stratégique* ».

### **1.3 - L'Europe centrale et orientale, influence et rivalités**

Ces considérations n'affectent certes pas l'ancrage occidental et les engagements réitérés du pays envers l'OTAN et l'UE, mais prévalent dans sa politique à l'Est, vis-vis notamment de la Pologne et de la Russie. L'Europe orientale est, peu ou prou, considérée comme une zone d'influence économique, et la Russie comme un partenaire majeur.

Les relations avec la Pologne connaissent des hauts et des bas. Le Triangle de Weimar, forum de discussions entre la France, l'Allemagne et la Pologne fondé en 1991 pour normaliser les relations de voisinage et rapprocher la Pologne de l'OTAN et de l'UE, a pratiquement rempli ces objectifs en 1999. Il poursuit son existence sous la forme de réunions plus ou moins régulières ; il a subi une crise sévère en 2003 lors de l'engagement de Varsovie dans la campagne d'Irak, et a au contraire connu un bref regain d'activité avec la crise ukrainienne en 2014.

Le Triangle demeure essentiellement un forum de dialogue et les relations germano-polonaises, principalement bilatérales, fluctuent au gré des alternances politiques à Varsovie, entre gouvernements plus ou moins ouverts, ou au contraire réfractaires, aux influences de l'Union. La coopération militaire entre les deux pays subit ces contrecoups, bien que l'Allemagne, la Pologne et le Danemark soient les fondateurs et les nations cadres du Corps multinational Nord-Est, stationné à Szczecin, tandis que la coopération germano-polonaise en matière d'armement et d'équipement, conséquence de la cession, par l'Allemagne, d'un lot important (232 exemplaires) de chars LEOPARD 2A4/A5 surnuméraires, reste active. Ceci étant, la Pologne demeure, pour l'Allemagne, un partenaire économique relativement important (6<sup>e</sup> fournisseur et 8<sup>e</sup> client en termes d'échanges), alors que, vu de Pologne, l'Allemagne est, de loin, son premier partenaire commercial.

Autre est la relation avec la Russie, dont l'Allemagne, depuis sa décision d'abandon progressif du nucléaire, dépend largement sur le plan énergétique, et qui entretient avec elle des liens anciens, en dépit des vicissitudes politiques.

La dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie semble inscrite dans la durée, tant pour le pétrole que pour le gaz naturel. Le pétrole couvre environ 32,7% des besoins énergétiques allemands, et le gaz environ 22,7%, et la Russie fournit à l'Allemagne 37% de ce pétrole et 32% de ce gaz, ordres de grandeurs qui devraient rester stables. La construction de NORD STREAM 2, en dépit des oppositions européennes et des menaces de sanctions

américaines manifeste la volonté allemande de disposer d'un approvisionnement en gaz russe, bon marché, indépendant des pays tiers et en particulier de l'Ukraine. Les liens du monde politique allemand avec le consortium GAZPROM sont avérés.

Ces liens économiques entretiennent l'ambiguïté de la relation germano-russe marquée par une défiance certaine vis-à-vis de la politique du fait accompli de Vladimir POUTINE, accusé non sans raison de remettre en cause l'équilibre et les frontières de l'espace est-européen, en même temps que les principes de l'État de droit. Mais la relation germano-russe est, de longue date, marquée par une alternance de périodes de connivence et de répulsion, depuis les partages successifs de la Pologne, l'Europe bismarckienne, la coopération militaire des années 1920 jusqu'à la position particulière de la RDA dans l'ex-bloc soviétique.

La question peut se poser, à terme, de l'évolution de cette relation en cas d'aggravation de tensions que l'Allemagne s'efforce de maîtriser, surtout si des difficultés internes viennent affaiblir le couple franco-allemand, facteur d'équilibre indispensable dans le contexte actuel.

## **2 - Évolution depuis les élections de 2017 et difficultés de politique intérieure**

Les élections du printemps et de l'automne 2017 en France et en Allemagne, avec le renouvellement partiel quasi concomitant des équipes au pouvoir, semblaient de prime abord être une opportunité favorable pour donner le nouveau souffle espéré au couple franco-allemand. Mais la persistance de difficultés internes aux deux partenaires et de sujets d'inquiétude pour l'avenir de l'Union ne constituent pas un contexte favorable.

L'élection du président MACRON a été saluée outre-Rhin, comme porteuse de l'espoir d'un nouveau départ de la relation bilatérale, conforté par les indispensables réformes internes annoncées pendant la campagne. Le discours de la Sorbonne du 26 septembre 2017, appel à « *la refondation d'une Europe souveraine, unie et démocratique* », témoigne de la volonté présidentielle de relancer l'Union au moment où la chancelière MERKEL doit former une nouvelle coalition à la suite du scrutin fédéral du 24 septembre.

La « *grande coalition* » au pouvoir depuis 2013 vient en effet de subir un revers électoral, et les deux partenaires, chrétiens démocrates (CDU/CSU) de la chancelière et sociaux-démocrates (SPD) connaissent un recul historique. Les difficultés qui ont entouré la formation du gouvernement et la réélection de Mme Merkel ont probablement fragilisé sa position sur la scène internationale. En annonçant son retrait à l'issue du présent mandat, la chancelière a ouvert la voie à sa « dauphine » Annegret KRAMP-KARRENBAUER (AKK), qui lui a succédé à la présidence de son parti le 7 décembre 2018, prenant date par la même pour la succession à la chancellerie. Par ailleurs, l'entrée au *Bundestag* de l'*Alternative für Deutschland*, résolument eurosceptique, qui devient le premier parti d'opposition, a bouleversé les équilibres traditionnels.

En France, la fin de l'année 2018 est marquée par les troubles sociaux que l'on sait. Ce sont donc deux partenaires en proie à des difficultés sur le plan interne qui ont conclu, le 22 janvier 2019 et avec un an de retard sur le calendrier prévu, le traité d'Aix-la-Chapelle, 56 ans après celui de l'Élysée dont il reprend en les actualisant et, pour certaines, en les renforçant, les

principales dispositions. L'amitié, comme la responsabilité de la France et de l'Allemagne au sein de l'Union européenne y sont rappelées, et la coopération entre les deux États est resserrée.

### **3 - Nouvelle problématique européenne.**

Le traité d'Aix-la-Chapelle est certainement nécessaire pour réaffirmer la réalité du couple franco-allemand au moment où l'Union européenne est fragilisée par l'échéance du BREXIT et le développement de l'euroscpticisme sous ses formes diverses.

Il ne faut cependant pas se leurrer, et considérer comme le fruit d'un mariage d'amour un couple qui résulte d'un mariage de raison, si ce n'est d'intérêt. L'amitié franco-allemande est une réalité, cimentée par une connaissance réciproque approfondie au travers des échanges et jumelages que l'on n'encouragera jamais assez, alimentée par des réalisations communes, en particulier dans les domaines de la défense et de la sécurité, de l'action diplomatique et de l'éducation, mais les liens amicaux, voire affectifs, ne sauraient fonder durablement une politique.

C'est donc bien un mariage de raison que le général De GAULLE et le chancelier ADENAUER ont conclu en 1963 et qui a perduré au gré des circonstances. Il n'est pas inutile de rappeler, à ce propos, la réaffirmation par le *Bundestag* du lien transatlantique lors de l'approbation du traité de l'Élysée, ainsi vidé d'une partie de sa substance. Ceci étant, les deux partenaires ont su, jusqu'à présent, faire front commun dans les situations délicates, telles que la crise des euromissiles des années 80, le processus de réunification et les décisions d'intervention (ou non) dans les conflits plus récents, dont celui d'Irak en 2003, tandis que les gestes et rencontres symboliques ont contribué à l'affirmation d'une communauté de vues.

*Pour que ce mariage de raison perdure dans l'harmonie, il lui faut être équilibré, de sorte que chacun y trouve son compte, et que les perspectives communes l'emportent sur les intérêts divergents. L'Allemagne semble avoir acquis aujourd'hui, au sein de l'Union, un poids prépondérant, en raison de sa puissance propre, de la dynamique où elle entraîne les États « du nord » (Autriche, Benelux, Danemark) ; la France semble plus isolée alors que les*

*États « du sud », en particulier Italie et Espagne, prennent des positions divergentes ou ambiguës. L'Allemagne a, de moins en moins, besoin de s'entendre avec la France et se trouve en position de faire valoir ses intérêts propres au sein de l'Union. De fait, les récentes négociations (avril 2019) sur les modalités et le calendrier du BREXIT ont permis à la République fédérale de faire prévaloir sa position, à laquelle les autres partenaires se sont ralliés bon gré mal gré.*

Il est, à ce propos, intéressant de noter la volonté allemande de donner le cap à l'Union, quitte à se démarquer nettement, et sans formes excessives, de la vision et des propositions du partenaire français. La position prise par Annegret KRAMP-KARRENBAUER dans son article du 10 mars 2019 « *Faisons l'Europe comme il faut* » est une réponse en fin de non-recevoir au projet de « *Refondation de l'Europe* » développé par le président Macron la semaine précédente dans son adresse « *aux citoyens d'Europe* ». Le plaidoyer d'AKK pour les États-nations est on ne peut plus clair : « *Aucun super-État européen ne saurait répondre à l'objectif*

*d'une Europe capable d'agir. Le fonctionnement des institutions européennes ne peut revendiquer aucune supériorité morale par rapport à la coopération entre les gouvernements nationaux. Refonder l'Europe ne se fera pas sans les États-nations : ce sont eux qui fondent la légitimité démocratique et l'identification des peuples. Ce sont les États membres qui formulent leurs propres intérêts et en font la synthèse à l'échelon européen. C'est de cette réalité qu'émane le poids des Européens sur la scène internationale ».*

Autrement formulée, la question est celle de la capacité du couple franco-allemand à exercer une influence commune au sein de l'Union, en surmontant les apparentes ou réelles divergences et querelles de leadership qui se font jour actuellement.

### **En synthèse**

La volonté de l'Allemagne de jouer sur la scène internationale un rôle à la mesure de sa puissance, et la prise en compte d'intérêts nationaux propres, qui la poussent à s'intéresser davantage à son environnement est-européen, sont de nature à déséquilibrer le couple franco-allemand, fondé sur un mariage de raison même s'il n'est pas dénué d'un facteur affectif.

Le risque que constitue ce déséquilibre est amplifié par la montée des sentiments eurosceptiques et populistes dans une grande partie de l'Union européenne, qui, au-delà des résultats électoraux des différents partis, conduit presque nécessairement à un durcissement des positions et à une compétition pour le *leadership* européen dans laquelle l'Allemagne, en dépit de ses difficultés, semble la mieux placée.

Si nous voulons conserver l'atout que constitue, pour l'Europe comme pour nos deux nations, l'amitié et la coopération franco-allemande, il paraît indispensable d'intensifier les coopérations de « terrain » aux plus petits échelons afin de favoriser, le moment venu, des actions communes de plus grande ampleur.

**Texte tiré du dossier 24 du G2S « Europe et Défense »**