

France-Allemagne : mode d'emploi

« Toujours en crise, rappeler que le couple franco-allemand ne fonctionne pas aussi bien qu'avant, évoquer les figures tutélaires d'Adenauer et de de Gaulle, s'en référer aux mannes de Schmidt et Giscard, rappeler la force du lien entre Kohl et Mitterrand, ou même la joyeuse proximité de Schröder avec Chirac ». Flaubert aurait pu définir ainsi dans son *Dictionnaire des idées reçues, ou Catalogue des opinions chics* le "couple" franco-allemand.

Le couple franco-allemand ne propose en réalité plus de nouveau projet fédérateur, de perspective commune ; derrière des déclarations d'amitié se sont, au contraire, ancrés de profonds désaccords qui minent l'Europe. Une obligation morale persiste pour l'instant de part et d'autre de travailler ensemble. L'enjeu pour la France et l'Allemagne est ainsi d'innover dans la coopération et les initiatives pour redonner un nouveau souffle à l'Europe.

1. Inventaire d'un couple qui fait chambre à part

Malgré une bonne volonté réciproque¹, les incompréhensions se sont lentement accumulées. Divergentes sur de nombreux sujets – économiques, sociaux, fiscaux, budgétaires, diplomatiques, militaires, etc. – les positions des deux rives du Rhin sur des sujets souvent techniques sont parfois artificiellement rapprochées, tandis que les perspectives politiques demeurent pratiquement inexistantes, faute de vision partagée et de projet commun renouvelé.

Les divergences structurelles historiques entre la France et l'Allemagne se sont combinées à un contexte conjoncturel défavorable à la France ainsi qu'à l'arrivée au pouvoir de générations de dirigeants n'ayant connus ni la guerre, ni le pays partenaire² :

a. Les forces profondes de l'histoire et de la géographie : structurellement, nos intérêts, nos zones d'influence -schématiquement Est d'un côté, Sud de l'autre- ; nos alliés naturels -atlantiques d'un côté, continentaux de l'autre- ; nos forces et nos faiblesses respectives -croissance interne d'un côté, externe de l'autre- ; nos caractéristiques structurelles enfin -dynamisme démographique divergent- ; en un mot nos positions ne sont pas naturellement convergentes. Elles divergent même et s'opposent souvent, ce qui complique la définition d'objectifs, de projets et de politiques publiques communes.

Pure produit politique de la volonté de construire un avenir différent, originellement de Charles de Gaulle et Konrad Adenauer, le couple franco-allemand reste basé sur un effort commun à maintenir sans cesse pour dépasser nos divergences structurelles.

b. Les performances macroéconomiques : conjoncturellement, nos situations divergent également. Avec 81 M d'habitants, un PIB de 3.134,495 Mds € en 2016, soit 42.300 € de PIB par habitant, 1,7% de croissance du PIB et un taux de chômage de 4 % de chômage, l'Allemagne creuse l'écart en 2016

Point d'aencrage est une association de jeunes professionnels qui souhaitent contribuer au débat public.

Nous rédigeons des notes, organisons des conférences publiques et participons à des initiatives de formation citoyenne.

PAE est indépendant et rassemble toutes les sensibilités de gauche.

PAE est financé par les cotisations de ses adhérents.

¹Qui ont suscité l'invention de surnoms comme "Merkozy", puis Merkhollande" dans la presse.

²A. Merkel vient de l'Est de l'Allemagne et parle russe, pas français. De leur côté, ni N. Sarkozy ni F. Hollande ne parlaient allemand ou ne connaissaient bien l'Allemagne



avec une France de 67,5 M d'habitants, un PIB de 2.500,222 Mds € de PIB, soit 38.575 € de PIB par habitant -presque 10 % de moins que l'Allemagne-, et 10,9 % de chômage, plus du double que notre voisin d'Outre-Rhin.

Cette meilleure performance macroéconomique de l'Allemagne a une influence sur le poids politique de cette dernière face à la France dans une Union européenne encore aujourd'hui à dominante économique.

Le principe d'égalité sur lequel est basé le partenariat franco-allemand fonctionnait dans les années 90 car la grande Allemagne était économiquement en crise, en train de « digérer » la réunification, et la France politiquement et stratégiquement plus puissante que sa voisine. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. D'un côté la France est économiquement moins dynamique que l'Allemagne. De l'autre côté l'Allemagne réussit son retour sur la scène internationale.

c. Les moyens de la politique étrangère : La diplomatie allemande a vu son budget augmenter de 50 % ces 3 dernières années, passant de 3,5 en 2013 à 5,2 Md€ en 2016 (hors aide publique au développement³), signe d'une ambition internationale réhaussée. A l'inverse, le budget de l'outil diplomatique français baisse depuis les années 2000, s'établissant à 4,6 Mds € en 2016 avec l'aide publique au développement, et seulement 3 Md€ en ne la comptant pas, soit 40 % de moins que la diplomatie allemande à périmètre similaire.

Le budget de défense allemand, en constante augmentation, a également dépassé le budget français en 2014 (37 Mds contre 34 Mds €). Il concentre ses moyens sur l'armement conventionnel et ses capacités de projection, alors que la dissuasion nucléaire française représente un tiers de notre budget de défense, l'écart en moyens alloués est donc également considérable à périmètre comparable, de l'ordre de 35 à 40%. Si les capacités et les compétences actuelles de la France en matière militaire sont encore supérieures, la tendance actuelle devrait resserrer l'écart.

d. Présidentialisme contre parlementarisme : les systèmes politiques et les modes de prise de décision divergent sur de nombreux points, expliquant certaines difficultés de coordination :

- Homme providentiel contre « Ressortprinzip » : Le système français cultive le mythe de l'homme providentiel que les élections présidentielles mettent en scène tous les cinq ans, alors que le fédéralisme parlementaire allemand produit des chefs de gouvernement qui sont les arbitres en dernier ressort de coalition dont le programme est préalablement négocié entre les partis. La responsabilité collective du gouvernement français se heurte ici au "*Ressortprinzip*" de Berlin au niveau gouvernemental. Ce principe d'organisation de l'Etat fédéral confie à chaque ministre la responsabilité personnelle de prendre des décisions dans le domaine de son ressort, obligeant à une recherche de consensus qui peut prendre du temps. Au contraire, la responsabilité collective du gouvernement français limite la capacité réelle de prise de décision de chaque ministre, les divergences étant tranchées généralement rapidement par arbitrage du Premier ministre en réunion interministérielle qui suit parfois dans les détails la gestion des politiques publiques.
- le fédéralisme bien sûr, régissant les rapports entre Berlin et les Länder, qui n'est pas comparable avec notre décentralisation,
- le poids politique du Bundestag allemand, qui pèse sur les décisions, à la fois *via* le contrôle parlementaire étroit de ses puissantes commissions, et *via* l'association politique des « *Fraktion* », les groupes parlementaires, aux décisions des ministres de leur parti, qui restent députés et donc membres de leur groupe parlementaire,
- le rôle enfin des corps intermédiaires, comme les syndicats, ainsi que les fondations et think-tanks, dotés d'importants moyens, d'une influence réelle sur la décision, en particulier en amont dans sa construction, et présents à Bruxelles, New-York ou Washington, centres de décisions intéressant l'Allemagne⁴.

³Aide publique au développement ou APD qui dépend d'un ministère dédié

⁴ A titre d'exemple, les deux fondations partisanes ont chacune une présence dans le monde proche d'un excellent



e. Le temps de la décision : En définitive, le Président français peut potentiellement décider beaucoup plus vite que la Chancelière allemande, mais la mise en œuvre des politiques française est toujours tributaire de l'assise politique du Président. La Chancelière doit généralement attendre que les différentes voix de sa coalition et du Parlement s'expriment pour ensuite trancher, mais une fois la décision prise, elle a la légitimité de la concertation. En franco-allemand, la conséquence de ces divergences est que le caractère diffus et partagé du pouvoir décentralisé en Allemagne, en opposition frontale avec le système centralisé français, ne correspond ni au tempo souhaité par le dirigeant français, ni à la conception de la coopération chez nos décideurs.

f. Le temps, avantage structurel de toute négociation : Une autre conséquence négative de ce décalage des systèmes politiques est qu'il place structurellement la France en situation de faiblesse dans les négociations avec l'Allemagne, et ce quel que soit ses leviers sur le fond. Les responsables français ont en effet politiquement et médiatiquement besoin de résultats rapides dans leurs contacts avec Berlin, alors que le temps de concertation allemand fait au contraire que les responsables allemands ont intérêt à temporiser les débats pour avoir une idée précise de leur marge de manœuvre. Comme dans toute négociation, celui qui a le temps est susceptible d'en tirer du pouvoir. Au-delà des questions budgétaires, la France est ainsi en porte-à-faux sur de nombreux sujets, même la défense où elle a pourtant les moyens de presser les Allemands d'avancer. En outre, la nécessité pour certains Etats membres de passer devant le parlement pour les décisions importantes (ce qui est constitutionnel en Allemagne) constitue parfois paradoxalement un outil de négociation supplémentaire pour ces pays au niveau ministériel : tous les acteurs intégrant le fait que le mandat de négociation du Ministre concerné est plus restreint que celui des homologues, le point d'équilibre de la négociation peut être biaisé en sa faveur.

2. L'effet miroir qui paralyse le moteur européen

Comme l'expliquait Laurent Fabius, « Un Allemand n'est pas un Français parlant allemand ». Cet ethnocentrisme existe également en Allemagne, les médias allemands rêvaient par exemple pour 2017 d'un ticket Juppé-Macron, qui correspondait finalement peut-être davantage à l'attente politique allemande qu'à une réalité politique possible en France. Il est bien sûr paradoxal de si mal connaître un voisin qu'on estime être son principal partenaire.

Les dirigeants français oscillent généralement entre deux extrêmes. Une partie d'entre eux souhaiteraient que nous suivions aveuglément le modèle allemand sans adaptation, ou ce qui les arrange dans ce système, principalement la flexibilisation du marché du travail. Une autre partie attend naïvement que l'Allemagne épouse nos vues et adopte nos positions, alors qu'elle n'a ni les mêmes intérêts, ni le même mode de fonctionnement, ni la même vision du monde, la *Weltanschauung*.

a. Les Français attendent concrètement de l'Allemagne qu'elle porte une dynamique politique résolue sur la scène européenne, une implication notamment militaire sur la scène internationale plus évidente, à nos côtés (voire un pas derrière), et un rapprochement entre nos sociétés et nos peuples. En parallèle, l'Allemagne attend de la France soit moins interventionniste et plus pacifiste à l'extérieur et qu'elle respecte les règles communautaires, et donc qu'elle adopte une politique économique plus rigoureuse budgétairement sur le plan intérieur. En résumé, chacun attend de l'autre qu'il se mette à lui ressembler. Déception assurée.

b. Les Français conçoivent la coopération franco-allemande idéale comme une vision essentiellement française, ajustée aux besoins de la négociation avec les Allemands, et le moteur franco-allemand comme un levier de promotion de cette vision qui pourrait ensuite être proposée aux autres Etats-membres. En raison de leurs relations compliquées avec l'Europe de l'Est (Pologne,

Hongrie, Rep. Tchèque, etc.), les Allemands sont mal à l'aise avec un mécanisme qui donne l'impression d'un « diktat » franco-allemand imposé au reste de l'Europe. Il en va de même quand Paris propose de discuter en format « E3 » (Paris, Londres, Berlin) sur les questions de politique étrangère. Les Allemands privilégient des discussions bilatérales avec les différents Etats-membres. Ces réticences allemandes proviennent également du fait que la stratégie d'influence allemande en Europe a été fondée sur un intelligent maillage institutionnel à Bruxelles, qui garantit à Berlin des relais plus discrets mais plus efficaces à la Commission européenne et au Parlement européen. Ayant sous-investi le Parlement européen en envoyant souvent des personnalités politiques affaiblies, la France a tendance à traduire les décisions présidentielles ou ministérielles, à privilégier des stratégies « politiques », surtout visibles de Paris.

c. La gauche française décline cette erreur tactique notamment sur le terrain des règles budgétaires en se concentrant sur une vision essentiellement keynésienne dont elle essaie de convaincre l'Allemagne du bien-fondé, en s'intéressant peu à ce qui est au cœur de la réflexion allemande : le respect des engagements pris. La gauche française essaye ainsi de créer un espace politique européen commun⁵ permettant de se soutenir mutuellement « entre partis de gauche ». Cet espoir se heurte au fait que la gauche allemande, même dans l'hypothèse d'une victoire, ne pourrait accepter au vu de son programme de revenir totalement sur les principes de règles encadrant les trajectoires budgétaires des Etats membres de la zone euro. A ce titre, le programme actuel du SPD est clair : il propose en Europe « des finances solides *et* plus d'impulsion pour la croissance ». Cela risque de ne pas changer à court terme, car le SPD reste dépendant électoralement du vote des retraités et des classes moyennes vieillissantes, dont le premier souci est la préservation de leur épargne, en particulier les plus modestes. L' « obstacle » allemand aux volontés de la gauche française d'avoir davantage de marges de manœuvre budgétaires provient ainsi d'une triple mésentente :

i) La gauche française considère que la priorité est à la relance macroéconomique. A l'inverse, la vision allemande est que la zone euro n'est pas en crise conjoncturelle, qui nécessiterait une relance keynésienne, ni en manque structurel d'investissement -bien que l'Allemagne ait accepté certaines initiatives en ce sens comme le plan Juncker.- Elle estime que les problèmes se concentrent sur l'inefficacité des marchés du travail, expliquant la persistance des taux de chômage élevés alors même que la croissance est proche de la croissance potentielle en zone euro, et, plus largement, l'absence de mise en œuvre des réformes structurelles nécessaires au renforcement de la productivité des économies ;

ii) La gauche française considère que les règles budgétaires actuelles conduisent largement à la mise en œuvre de politiques d'austérité partout en zone euro. Au contraire, s'agissant du respect actuel du Pacte de stabilité et de croissance, l'Allemagne considère que les situations budgétaires italienne, portugaise, espagnole et, dans une moindre mesure française, qui se sont écartées des recommandations du Conseil européen sans pour autant être sanctionnées montrent que les règles actuelles ne sont pas suffisamment bien appliquées. Dans cette optique, de nouvelles flexibilités au sein des règles budgétaires ne ferait que renforcer ce qu'ils considèrent comme une mauvaise application, jugée dangereuse dans un contexte où le ratio dette-sur-PIB italien et portugais ne baisse que très lentement ;

iii) La gauche française ne se sent pas entièrement liée par les engagements pris dans le cadre des règles budgétaires européennes. Ceci conduit les Allemands à être réticents à engager un véritable dialogue sur une réforme du Pacte de stabilité ou sur davantage d'intégration européenne sur la base d'un accord de compromis, dans la mesure où ils ne font plus confiance aux engagements français.

⁵ Initiatives de M. Fekl avec l'Allemagne sur le CETA et le TTIP, celle de Le Drian sur la défense, d'E. Macron sur le numérique, le livre commun de M. Sapin et W. Schäuble ...

3. Refonder une méthode de travail avec l'Allemagne

Beaucoup de temps a été perdu ces dernières années. Depuis François Mitterrand et Jacques Delors, la gauche n'a plus pensé ni proposé de vision désirable et d'agenda politique ambitieux à l'Allemagne, pour l'Europe. C'est ce manque d'investissement dans la relation franco-allemande et de projet que nous payons à chaque crise européenne. L'enjeu pour les acteurs de la gauche française est de reconstruire un lien politique avec l'Allemagne, notamment à travers les axes suivants :

a. (re)apprendre à connaître le fonctionnement allemand, ce qui passe notamment par l'apprentissage de la langue allemande, sous peine de déconnexion durable, l'asymétrie de la connaissance de la langue du partenaire parmi nos dirigeants est déjà flagrante. Bien peu de dirigeants politiques français parlent allemand, en dehors de Bruno Le Maire et Laurent Wauquiez à droite, Matthias Fekl et Jean-Marc Ayrault à gauche.

b. apprendre à connaître le tissu décisionnel allemand. Cela suppose d'y investir du temps, venir et revenir rencontrer ses interlocuteurs, les inviter en France, prendre le temps d'expliquer et de convaincre, plutôt que de rechercher un résultat rapide *via* un accord obtenu sans conviction partagée. On passe un accord rarement à son avantage quand on se place en situation de méconnaissance ou pire de faiblesse. A noter l'implication d'Emmanuel Macron ou de Jean-Marc Ayrault, qui sont venus régulièrement à Berlin dans le cadre de leurs fonctions ministérielles, environ une fois par mois, pour rencontrer leurs homologues dès qu'une occasion se présentait.

c. Nouer un vrai dialogue à chaque niveau de décision⁶, exigeant, de fonds -avec arguments et experts plutôt qu'en invoquant les grands principes européens ou notre amitié- élargi à différents types de partenaires -décideurs, think-tanks, corps intermédiaires...-, sur le long terme, en prenant le temps de construire une relation de confiance nécessaire à toute coopération aussi poussée.

d. commencer par répondre aux attentes allemandes en matière de respect des engagements pris pour ensuite optimiser sa capacité de négociation pour le futur : il est préférable de dire clairement et directement ce qu'on attend de son interlocuteur, sans langue de bois ni détour, et de s'y tenir ensuite. Il est enfin essentiel de se révéler fiable, afin de conserver la confiance de ses interlocuteurs. Nous avons un atout, les dirigeants allemands restent encore plus la plupart demandeurs de concertation avec la France et leurs interlocuteurs français, ce qui ne sera pas toujours le cas.

e. envisager la discussion avec l'Allemagne en dehors de Berlin: c'est aussi en touchant le réseau allemand au sein des institutions européennes, mais aussi en visant les réseaux anglo-saxons, que l'on peut agir sur le débat allemand. Le *French bashing* qui peut exister dans des journaux comme le Financial Times ou The Economist joue directement sur la perception allemande. Ces suggestions participent à une même logique : s'introduire plus intelligemment dans un tissu politique plus décentralisé que celui de la France, de manière à pouvoir y trouver plus de relais d'influence. Malgré son inertie et son apparence d'inflexibilité sur certains sujets (budgétaires), l'Allemagne évolue et est actuellement dans une phase de bouillonnement politique auquel il faut pouvoir s'associer si on souhaite rester un facteur central de décision. En effet, on reproche souvent à Paris de se plier au Diktat allemand, auquel la France ne pourrait résister. Mais la réalité est que notre capacité d'influence en Allemagne est potentiellement réellement importante.

d. Sur la question budgétaire, investir et s'appuyer sur les voix qui s'élèvent en Allemagne pour que le pays assume ses responsabilités en matière d'investissement. C'est avec ces acteurs que la gauche doit travailler. La phase électorale qui s'ouvre et la candidature de Martin Schulz peuvent ouvrir un réel espace de discussion avec la gauche française, sous réserve que celle-ci soit capable de fixer une ligne qui pourrait permettre à ses responsables politiques d'entrer dans un dialogue constructif avec les progressistes français : discipline budgétaire, mais à quels sujets ? Investissements,

⁶ Entre ministres, parlementaires, responsables de Länder, dirigeants publics et privés...



mais dans quels domaines ? Construction européenne, mais avec quelles institutions et quels horizons ?

Plus généralement, la crise des réfugiés, l'expansionnisme russe, l'élection de Trump et le Brexit sont autant de bouleversements politiques qui ont fait entrer Berlin dans un profond questionnement existentiel⁷. Il est à ce titre aujourd'hui plus essentiel qu'hier que nos liens politiques avec notre voisin se renforcent et se renouvellent, de manière à participer à ces débats politiques. La gauche française peut décider de rester dans les mêmes schémas impuissants vis-à-vis de l'Allemagne, ou bien s'engager dans une vraie dynamique de travail afin que ce qui émerge des incertitudes allemandes soit a minima compatibles, avec une indispensable reconstruction européenne.

e. Renouveler la méthode pour susciter du consensus franco-allemand dès le début des négociations. Une façon de surmonter ces divergences de positions entre la France et l'Allemagne serait justement de prendre acte dès le début des négociations de l'absence de consensus. Cela permettrait de changer de méthode. On négocierait un « paquet » d'options susceptibles d'emporter l'adhésion des deux pays, dans une logique de compromis réciproques et d'équilibre d'ensemble.

Lors des discussions sur l'achèvement de l'Union bancaire, la reconnaissance en amont de la légitimité de mettre en œuvre parallèlement des mesures de réduction des risques -réclamées par l'Allemagne- et des mesures de mutualisation de ces risques -défendues par la France- est un exemple intéressant de cette méthode « globale ».

Plus généralement, une telle approche des négociations par « paquet » sur la base d'une dichotomie de type « responsabilité / solidarité », qui correspond sommairement aux principes au fondement des positions respectives de l'Allemagne et de la France, devrait permettre de parvenir plus fréquemment à des résultats qui dépassent le statu quo. Cette méthode implique d'approfondir la compréhension mutuelle des positions respectives de l'Allemagne et de la France. Elle peut être valorisée en investissant pleinement les institutions franco-allemandes existantes, en particulier le Conseil des Ministres franco-allemand (CMFA).

Cette stratégie doit être adoptée lorsque l'importance des divergences de position avec l'Allemagne et ses alliés rend très improbable l'aboutissement des négociations ; en revanche, une telle stratégie – qui implique de révéler plus rapidement ses lignes rouges – doit être écartée si la perspective de construire une coalition autour des positions françaises est crédible. Elle suppose enfin une vision, un projet et des propositions pour un agenda politique franco-allemand.

Le bureau de Point d'ancrage à Berlin dispose de contacts et de relais pour proposer à des responsables français de passage dans la capitale fédérale allemande des interlocuteurs dans les cercles politiques allemands.

Pour rester informé

contact@pointdaencrage.org

Retrouvez l'ensemble de nos travaux et événements :

pointdaencrage.org

[@pointdaencrage](https://twitter.com/pointdaencrage)

[pointdaencrage](https://www.facebook.com/pointdaencrage)

⁷ La victoire de Trump et les axes de sa politique étrangère (hostile à l'Otan, ouvert face à la Russie) constitue un cataclysme géostratégique pour l'Allemagne beaucoup plus fondamental que pour la France. Le Brexit risque d'enlever la possibilité qu'avait Berlin de jouer Paris contre Londres. L'accueil des migrants écartèle le bloc conservateur CDU-CSU dans un contexte de monter de l'extrême droit (AfD).