

PAUL MAURICE

France-Allemagne, un couple réuni face à la crise ? Réactions politiques, économiques et sociales à l'épidémie de coronavirus dans les relations franco-allemandes

Paul Maurice est chercheur au Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) à l'Institut français des relations internationales (Ifri), où il travaille sur les questions de politique intérieure allemande et les relations franco-allemandes dans le cadre de la construction européenne. Il termine actuellement une thèse de doctorat en Histoire et Études germaniques à Sorbonne Université et à l'Université de la Sarre et est membre de l'UMR-8138 SIRICE (Sorbonne, Identités, relations internationales et civilisations de l'Europe).

75

L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19 est apparue dans un contexte singulier à la fois pour la relation franco-allemande, en berne depuis quelques années, mais aussi pour l'avenir de la construction européenne. La crise épidémique a néanmoins été le catalyseur d'une coopération transfrontalière, qui a reposé sur la solidité des relations au niveau des acteurs locaux, et a créé une « solidarité de fait » entre la France et l'Allemagne. Cette solidarité, tout autant symbolique que palpable, a été une mise à l'épreuve « grandeur nature » des principes de convergence définis dans le traité d'Aix-la-Chapelle de 2019. Les réactions à la crise interrogent également la capacité de la France et de l'Allemagne à s'accorder sur des modalités communes de relance européenne. Plus généralement il s'agit d'une épreuve pour la faculté du couple franco-allemand à coordonner et affirmer son *leadership* européen.

DIE COVID-19-EPIDEMIE trat in einem einzigartigen Kontext sowohl für die deutsch-französischen Beziehungen, die in den letzten Jahren auf halbemast waren, als auch für die Zukunft der europäischen Integration auf. Die epidemische Krise wirkte dennoch auch als Katalysator für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die auf den starken Beziehungen auf lokaler Ebene beruhte und eine „de facto-Solidarität“ zwischen Frankreich und Deutschland schuf. Diese

Solidarität, ebenso symbolisch wie greifbar, war ein „lebensgroßer“ Test der im Aachener Vertrag von 2019 definierten Konvergenzprinzipien. Die Reaktionen auf die Krise stellten auch die Fähigkeit Frankreichs und Deutschlands in Frage, sich auf gemeinsame Modalitäten für den europäischen wirtschaftlichen Aufschwung zu einigen. Allgemeiner handelt es sich um einen Test für die Fähigkeit des deutsch-französischen Paares, sein europäisches Leadership zu koordinieren und durchzusetzen.

THE COVID-19 EPIDEMIC occurred in a singular context for Franco-German relations and for the future of European integration. The epidemic also acted as a catalyst for cross-border cooperation, based on strong relations at the local level and creating a “de facto solidarity” between France and Germany. This solidarity, as much symbolic as palpable, was a “life-size” test of the principles of convergence defined in the Aachen Treaty of 2019. The reactions to the crisis also questioned the ability of France and Germany to agree on common modalities for the European recovery. More generally, it is a test for the ability of the Franco-German couple to coordinate and assert their European leadership.

La crise sanitaire du coronavirus qui touche très durement l'Europe et le monde depuis le début de l'année 2020 n'a pas affecté la France et l'Allemagne au même rythme ni avec la même intensité. Pour autant, elle a mis à l'épreuve le système hospitalier, la cohésion sociale et l'économie dans chacun des deux pays. Elle a aussi éprouvé la solidarité franco-allemande et plus largement européenne. Les relations entre la France et l'Allemagne sont en effet souvent considérées comme un indicateur de la vitalité du projet européen¹. Or, cette crise épidémique est intervenue dans un contexte singulier pour la relation franco-allemande et pour l'avenir de la construction européenne. La pandémie s'est propagée quelques semaines seulement après l'annonce de l'accord sur le Brexit et quelques mois avant le début de la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne le 1^{er} juillet 2020, dont l'un des enjeux était celui des âpres négociations du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne². De plus, les relations franco-allemandes s'étaient nettement rafraîchies depuis 2017, suite notamment aux déclarations d'Emmanuel Macron sur l'avenir de la défense européenne et des relations avec les États-Unis ou la Russie. En déclarant à la fin du mois de novembre 2019 que l'OTAN était en état de « mort cérébrale », le président français avait provoqué l'ire des responsables politiques outre-Rhin, très attachés à la relation transatlantique et reprochant à la France d'avancer sans concertation sur les questions européennes³. Enfin, d'une manière plus générale, l'Europe est

1. Joachim Schild, « 20 ans après : la France et l'Allemagne dans la nouvelle Europe », *Regards sur l'économie allemande*, 100 (2011), p. 11-25.

2. Hans Stark, « Après le Brexit : l'impossible tête-à-tête franco-allemand au sein de l'UE à 27 », *ThucyBlog*, 20 (2020) [En ligne : <http://www.afri-ct.org/2020/thucyblog-n-20-apres-le-brexit-limpossible-tete-a-tete-franco-allemand-au-sein-de-lue-a-27>].

3. Mathieu Foulkes, « "Mort cérébrale de l'Otan" : Merkel défend l'Alliance atlantique et recadre Macron », *La Tribune*, 27 novembre 2019 [En ligne : <https://www.latribune.fr/economie/union-europeenne/mort-cerebrale-de-l-otan-merkel-defend-l-alliance-atlantique-et-recadre-macron-834069.html>].

depuis quelques années confrontée à sa propre vulnérabilité politique et géopolitique et à ses fragilités internes, auxquelles le couple franco-allemand, en raison de ses désaccords latents, ne semble pas pouvoir apporter de réponse⁴. En effet, «le rendez-vous manqué du discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie et démocratique prononcé à la Sorbonne en septembre 2017, auquel l'Allemagne n'était pas en mesure de répondre⁵», a illustré un certain essoufflement des relations franco-allemandes et de ses initiatives en faveur de l'Europe depuis le milieu des années 2000.

Le traité de coopération franco-allemand d'Aix-la-Chapelle, conclu en janvier 2019, doit ainsi répondre «aux défis lancés par la réorientation de la politique américaine sous Donald Trump et l'impact du Brexit, sans mentionner les besoins intrinsèques d'une "relance" européenne, rendue nécessaire par les insuffisances structurelles de l'UE»⁶. Malgré ses limites, la «nouvelle relation franco-allemande» a pour objectif de se construire autour des trois axes définis par ce traité : une convergence et une harmonisation des modèles économiques et sociaux des deux pays; la mise en place d'une assemblée parlementaire franco-allemande ayant pour fonction d'être l'outil parlementaire de cette convergence; un comité transfrontalier, devant faire des zones transfrontalières le laboratoire de la convergence⁷. La crise liée à l'épidémie de Covid-19 a d'autant plus mis à l'épreuve ces objectifs qu'ils étaient déjà au cœur de nombreux désaccords, notamment au moment des élections européennes de 2019. La lettre-programme d'Emmanuel Macron du 4 mars 2019, pour une «renaissance européenne», n'a rencontré que peu d'échos positifs en Allemagne⁸. Les points de crispation ont été plus palpables après les élections européennes du 26 mai 2019 : la chancelière allemande soutenait le *Spitzenkandidat* conservateur, Manfred Weber, au poste de président de la Commission européenne, alors que le président français s'opposait à sa nomination. Cette position française, suivie par d'autres pays européens, a contraint Angela Merkel à retirer la candidature de Weber à la fin du mois

4. Éric-André Martin, «L'Europe multilatérale au défi de la puissance», in T. de Montbrial, D. David, *RAMSES 2020, Un monde sans boussole?*, Paris, Dunod, 2019, p. 172-177.

5. Xavier Pacreau, Hans Stark, «Le Traité sur la coopération et l'intégration franco-allemande d'Aix-la-Chapelle», *Annuaire français de Relations Internationales*, XXI (2020), p. 352.

6. Hans Stark, «Le traité d'Aix-la-Chapelle : promesse de convergence pour couple divisé», *Politique étrangère*, 4 (2019), p. 75-86.

7. *Id.*, «Le nouveau traité d'Aix-la-Chapelle entre la France et l'Allemagne : un tandem au service de l'Europe?», in P. Pascallon, *Quel projet demain pour l'Union européenne d'aujourd'hui?*, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 135-141.

8. X. Pacreau, H. Stark, «Le Traité sur la coopération et l'intégration franco-allemande...», *art. cit.*

de juin 2019. Inversement, la mise en place de la nouvelle Commission européenne, dirigée par Ursula von der Leyen, s'est faite tardivement, le 1^{er} décembre 2019, au prix du rejet de la nomination de Sylvie Goulard proposée par la France comme Commissaire européenne.

Dans ce contexte difficile, la relation franco-allemande a paradoxalement été contrariée, mais aussi renforcée par les premières réactions face à la crise épidémique. Elle a notamment été le catalyseur d'une coopération transfrontalière à travers la prise en charge de malades français dans des établissements allemands. Dans sa déclaration du 9 mai 1950 présentant son plan d'une Communauté européenne du charbon et de l'acier, Robert Schuman parlait d'une « solidarité de fait » entre la France et l'Allemagne. De sa vie de frontalier, il avait fait l'expérience des crises dramatiques qui ont traversé plus particulièrement ces territoires, mais aussi d'une proximité géographique et culturelle entre les populations qui l'habitent⁹. Ses propos sont illustrés par la crise actuelle : elle a entraîné des tensions entre les populations et provoqué la fermeture des frontières, mais elle a aussi permis de concrétiser tous les efforts déployés par les responsables publics locaux pour surmonter « l'effet frontière » dans les régions limitrophes et renforcer le sentiment d'appartenance commune à l'Europe¹⁰.

Pendant, les exemples médiatiques de coopération à l'échelle locale ou régionale n'ont-ils pas tout d'abord masqué un désaccord politique plus profond et persistant entre les deux gouvernements ? L'épidémie a également été le révélateur des divergences entre les deux gouvernements, notamment économiques et financières, en raison du caractère « asynchrone et asymétrique » des décisions prises, dans un premier temps, d'un côté et de l'autre du Rhin¹¹. Toutefois, Paris et Berlin ont lancé en mai 2020 leur première initiative majeure depuis 2017, avec notamment la proposition d'un plan de relance de 500 milliards d'euros financé par un emprunt de la Commission européenne¹². Avec cette initiative commune

9. Gilbert Ziebur, *Les relations franco-allemandes dans une Europe divisée. Mythes et réalités*, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux, 2012, p. 81.

10. Lorsque les frontières sont fermées, les territoires qui les jouxtent sont des « terminus ». Avec l'ouverture des frontières, celles-ci redeviennent un espace de circulation et un pôle d'échanges attractif : elles se transforment en réseaux. Voir Keith Head, Thierry Mayer, « Effet frontière, intégration économique et "Forteresse Europe" », *Économie et Prévision*, Programme National Persée, 152 (2002), p. 71-92.

11. Sylvain Waserman, « Crise du Covid-19 : un moment de vérité pour la nouvelle relation franco-allemande », *La Tribune*, 10 avril 2020 [En ligne : <https://www.latribune.fr/opinions/tribunes/crise-du-covid-19-un-moment-de-verite-pour-la-nouvelle-relation-franco-allemande-844927.html>].

12. Virginie Malingre, « La France et l'Allemagne proposent un plan de relance européen de 500 milliards d'euros », *Le Monde*, 18 mai 2020 [En ligne : https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/05/18/la-france-et-l-allemande-proposent-un-plan-de-relance-europeen-de-500-milliards-d-euros_6040040_3234.html].

de la chancellerie et du président, le « couple » franco-allemand semble avoir retrouvé sa fonction de « moteur » de l'Union européenne, même si de nombreux obstacles persistent. On peut donc se demander dans quelle mesure la crise a pu permettre de dépasser les divergences de vues qui dureraient depuis plusieurs années entre l'Allemagne et la France et s'interroger sur la durabilité de ce retour du « couple » franco-allemand.

UNE EXCEPTION ALLEMANDE ? DES DIVERGENCES STRUCTURELLES ENTRE LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE DANS LA GESTION DE LA CRISE

Le modèle sanitaire en question

Dès ses origines, la propagation de l'épidémie en Allemagne a été différente par rapport à la France. Les premiers foyers d'infection ont pu rapidement être détectés et identifiés à la fin du mois de février 2020 : la petite ville de Heinsberg, dans l'ouest du pays, où s'était déroulé un carnaval, et les foyers apparus simultanément dans de nombreuses régions, contaminées par des résidents de retour d'un séjour au ski en Italie et en Autriche. En France, le hasard de l'épidémie a voulu que l'un des principaux foyers de diffusion de l'épidémie se soit trouvé en Alsace, région frontalière de l'Allemagne, mais qu'il a été identifié plus tardivement – au début du mois de mars 2020. Si l'on considère le nombre de victimes de la Covid-19 par rapport à la population totale de chacun des deux pays, l'Allemagne a subi moins sévèrement les conséquences dramatiques de la première vague de l'épidémie : le taux de létalité a été quatre fois inférieur à celui de la France¹³. De nombreuses hypothèses ont été avancées pour expliquer ce « modèle » ou cette « exception allemande » dans la gestion de la crise sanitaire¹⁴. Les explications restent néanmoins « difficile[s] à démêler » et relèvent « probablement [d'] une combinaison de différents facteurs », selon Richard Pebody responsable à l'OMS¹⁵. La qualité et densité de son système sanitaire et de santé ainsi que le recours systématique aux tests pourraient en être les principaux facteurs.

13. Chiffres de l'Institut Robert-Koch : https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html.

14. Grégory Rozières, « Coronavirus : pourquoi le nombre de morts en France est plus important qu'en Allemagne », *Huffington Post*, 1^{er} avril 2020 [En ligne : https://www.huffingtonpost.fr/entry/coronavirus-pourquoi-le-nombre-de-morts-en-france-est-plus-important-quen-allemande_fr_5e84ad54c5b6871702a82e5c].

15. David Courbet, *Agence France-Presse*, Berlin, 20 mars 2020.

Avant le déclenchement de la pandémie, l'Allemagne disposait de 28 000 lits en soins intensifs, dont 20 000 équipés de respirateurs. Selon la Société allemande des hôpitaux (DKG), cette capacité a pu être augmentée rapidement pour atteindre 40 000 lits de soins intensifs et 30 000 respirateurs dès le début du mois d'avril 2020¹⁶. En revanche la France ne disposait que d'une capacité initiale d'environ 5 000 lits équipés et l'objectif du gouvernement a été de tripler la capacité d'accueil, pour arriver à 14 500 lits¹⁷. Pour cela 10 000 respirateurs ont été commandés auprès d'un consortium mené par des grands groupes industriels. Même si les chiffres peuvent être questionnés et leur comptabilité discutée¹⁸, c'est surtout l'organisation et l'efficacité de la répartition des lits dans le système de santé qui a été mise en cause. L'Allemagne a également pu maintenir les premières vagues de l'épidémie sous contrôle grâce à une stratégie de dépistages massifs. À la fin du mois de mars 2020, elle comptait l'un des taux de dépistage les plus élevés au monde. Elle a démultiplié sa capacité de tests jusqu'à en réaliser 350 000 hebdomadaires, alors que la France n'en réalisait à la même période qu'entre 35 000 à 85 000 par semaine¹⁹. Cette « réussite » allemande a été rendue possible par un réseau d'entreprises insérées dans le tissu économique régional; le poids de l'industrie représente 23 % du PIB allemand – contre 12 % de celui de la France – notamment grâce à ses PME industrielles, son *Mittelstand*, qui a été mobilisé pour produire les équipements nécessaires à son système de santé. La politique massive de tests a permis de dresser une cartographie de la localisation et de la propagation du virus plus précise que dans le reste de l'Union européenne et donc, probablement, de mieux la ralentir²⁰. Les autorités sanitaires ont pu détecter les malades asymptomatiques, les isoler et enrayer la transmission du virus. Cette capacité à tester la population a pu éviter de saturer son système de santé et lui a permis de s'adapter en optimisant ses capacités d'accueil.

16. Chiffres de la *Deutsche Krankenhaus Gesellschaft* [En ligne : www.dkgev.de/dkg/coronavirus-fakten-und-infos].

17. Statistique annuelle des établissements de santé (SAE), « Nombre de lits de réanimation, de soins intensifs et de soins continus en France, fin 2013 et 2018 », DREES, Ministère des solidarités et de la santé, 8 avril 2020 [En ligne : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/article/nombre-de-lits-de-reanimation-de-soins-intensifs-et-de-soins-continus-en-france>].

18. Patrick Cohen, « Comparaison entre les hôpitaux français et les hôpitaux allemands », *Cà vous*, France 5, 24 avril 2020.

19. Données relatives aux tests de dépistage de Covid-19 réalisés en laboratoire de ville [En ligne : <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/donnees-relatives-aux-tests-de-depistage-de-covid-19-realises-en-laboratoire-de-ville>].

20. Par exemple, le journal *Die Zeit* a publié quotidiennement une carte de l'évolution géographique du nombre de personnes infectées [En ligne : <https://www.zeit.de/wissen/gesundheit/coronavirus-echtzeit-karte-deutschland-landkreise-infektionen-ausbreitung>].

Ces exemples retentissants d'une apparente solidité allemande face à la fébrilité française ont été mis en scène dans la presse des deux pays, entraînant un effet de contraste et accentuant, ou exagérant, l'accroissement d'un fossé entre les deux pays²¹.

Le jacobinisme face au fédéralisme : les différences de culture et de modèle politiques à l'épreuve de la pandémie

Dans les discours sur la gestion de la crise sanitaire, « Emmanuel Macron s'est posé en chef de guerre, Angela Merkel en arbitre »²². Cette différence notable, soulignée par la presse, a été renforcée par le « primat du politique et du chef de l'État d'un côté » et le « primat du droit et du fédéralisme de l'autre »²³. En effet, le système fédéral a été, dans une certaine mesure, un atout pour la gestion sanitaire de la crise en Allemagne ; celui-ci a permis d'ajuster les réactions sanitaires et de confinement aux situations spécifiques, régionales ou locales, en prenant des décisions propres à chaque *Land*²⁴. Toutefois, le fédéralisme a aussi subi des critiques en Allemagne. Le refus du confinement généralisé et les 16 règlementations différentes qui en ont découlé ont contribué à une remise en question des structures fédérales, en raison de l'incohérence de certaines mesures prises dans une situation sanitaire parfois relativement similaire. Par exemple, dans les *Länder* voisins de Berlin et du Brandebourg, des mesures de restrictions ont été prises presque en miroir inversé : les librairies sont restées ouvertes à Berlin alors que les pique-niques dans les parcs étaient interdits, à l'exact inverse des décisions prises dans le Brandebourg.

La dissonance franco-allemande s'est enfin illustrée dans la conduite médiatique de la crise, reflet de la prise en charge politique de l'épidémie de part et d'autre du Rhin. Le président de la République fédérale d'Allemagne, Frank-Walter Steinmeier, est intervenu à la télévision le 11 avril 2020. Il s'agissait de la troisième intervention d'un président allemand depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et de la première depuis la réunification,

21. Dans le très engagé à gauche *Tageszeitung*, le correspondant à Paris, Rudolf Balmer, évoque une « nouvelle ligne Maginot » entre la France et l'Allemagne. Pour lui, contrairement à l'Allemagne, « la France était mal préparée face au virus » et a « fait face de manière autoritaire à la pandémie » (« Die neue Maginot-Linie », *Tageszeitung*, 2 mai 2020 [En ligne : <https://taz.de/Coronavirus-in-Frankreich/!5679530/>]).

22. Thomas Wieder, « France-Allemagne : deux démocraties à l'épreuve de la pandémie », *Le Monde*, 29 mai 2020 [En ligne : https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/05/29/france-allemande-deux-democraties-a-l-epreuve-de-la-pandemie_6041119_3232.html].

23. *Ibid.*

24. Gaëlle Winter, « Regards sur la réaction allemande à la crise du Covid-19 », *Fondation pour la recherche stratégique*, Note n°31/20, 29 avril 2020.

signe de l'ampleur et de la gravité de la crise. Son discours a mis l'accent sur le fait que « cette pandémie n'[était] pas une guerre »²⁵. L'allocution a révélé, en creux, la prise de distance des autorités allemandes vis-à-vis du message politique français dans la gestion de la crise. Dans son intervention télévisée du 16 mars 2020 Emmanuel Macron avait en effet martelé : « Nous sommes en guerre »²⁶. Si le président de la République a ensuite nuancé le paradigme guerrier, les postures opposées du président français et de son homologue allemand constituent, pour Thomas Gomart, bien plus que des choix rhétoriques :

On touche ici à une différence fondamentale de culture politique entre la France et l'Allemagne. En parlant de guerre, Macron n'a pas fait que de la com'. Il est véritablement revenu à la matrice politico-militaire de la V^e République, un régime né de la guerre d'Algérie et fondé par un général hanté par l'idée d'éviter un nouveau juin 1940. Tout cela est à l'opposé de la culture politique allemande contemporaine qui, après 1945, s'est précisément construite sur le rejet de la guerre et de tout imaginaire militaire²⁷.

L'action du gouvernement français a été très commentée en Allemagne. On y a considéré que des erreurs avaient été commises au début de la pandémie, que l'ampleur du danger avait été minorée et que les lacunes des mesures préventives avaient été niées, ce qui a nui à la confiance des Français envers leurs dirigeants. En effet, lorsqu'à la fin du mois d'avril 2020 une enquête d'opinion française a posé la question « Quel dirigeant agit le plus dans l'intérêt de son peuple ? », c'est Angela Merkel qui était citée la première (39 %), loin devant Emmanuel Macron (14 %) ²⁸. Angela Merkel, quant à elle, a pris le parti de communiquer régulièrement durant la crise, même si au début du mois de mars, les médias et l'opinion reprochaient à la chancelière son manque de *leadership*, et ce alors que le nombre de contaminations commençait à progresser en Allemagne²⁹. Dans cette crise,

25. Allocution télévisée du Président de la République fédérale d'Allemagne, 11 avril 2020 [En ligne : <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2020/04/200411-TV-Ansprache-Corona-Ostern.html>].

26. Adresse aux Français du Président de la République française, 16 mars 2020 [En ligne : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/03/16/adresse-aux-francais-covid19>].

27. T. Wieder, « France-Allemagne... », *art. cit.*

28. Impact du coronavirus sur l'image des pays et de leurs leaders auprès des Français, Enquête d'opinion menée par *Reputation Squad* et *l'Ifop*, mai 2020 [En ligne : https://research.reputationsquad.com/images/Etude_PandemicDiplomacy_ReputationSquad_Mai2020.pdf].

29. Kay-Alexander Scholz, « Coronakrise : Welche Strategie hat Deutschland ? », *DW Nachrichten*, 11 mars 2020 [En ligne : <https://p.dw.com/p/3ZDL2>].

Angela Merkel, scientifique de formation, a revêtu ses habits d'«experte» qui maîtrise les aspects techniques, ce qui semble avoir rassuré la population. Pour Katrin Bennhold, l'«exception allemande» dans la gestion de la crise épidémique, repose sur le fait que les mesures de distanciation sociale imposées en Allemagne au début de la crise n'ont rencontré que peu d'opposition politique et ont été, dans un premier temps, largement suivies³⁰. Néanmoins cette «exception» allemande est à relativiser, car les mesures, plus restrictives, adoptées en France ont également été largement acceptées et respectées.

Une impossible convergence franco-allemande au niveau européen ?

La pandémie, dans la relation franco-allemande comme dans la gouvernance européenne et mondiale, a conduit, dans un premier temps, à un repli des États sur eux-mêmes. Certaines décisions, liées à la peur de diffusion de l'épidémie, ont mis à l'épreuve le modèle européen. L'interdiction allemande d'exporter du matériel médical de protection le 4 mars 2020 ou la fermeture partielle des frontières avec le rétablissement des contrôles entre la France et l'Allemagne le 16 mars ont provoqué des tensions politiques dans les régions transfrontalières³¹. Faute des moyens nécessaires pour renforcer les contrôles, trente-et-un des trente-cinq points de passage entre la Moselle et la Sarre ont été fermés. La situation a été très compliquée pour les 46 000 travailleurs frontaliers français travaillant en Allemagne, contraints parfois à faire de longs détours pour aller travailler dans la Sarre voisine. Les difficultés ont été d'autant plus fortes que certains Français ont subi des agressions verbales car ils venaient de la région du Grand Est, particulièrement touchée par l'épidémie. Les autorités allemandes, par la voix d'Anke Rehlinger, vice-ministre-présidente de la Sarre, ou celle d'Heiko Maas, ministre fédéral des affaires étrangères, ont dû présenter leurs excuses au nom de leurs compatriotes³². Le 28 mars 2020, l'ancien président de la Commission européenne Jacques Delors alerte parallèlement les Européens sur le «climat qui semble régner entre les chefs d'État et de gouvernement et le manque

30. Katrin Bennhold, «A German Exception? Why the Country's Coronavirus Death Rate Is Low», *The New York Times*, 2 avril 2020 [En ligne : <https://www.nytimes.com/2020/04/04/world/europe/germany-coronavirus-death-rate.html>].

31. Frédérique Berrod, Birte Wassenberg, Morgane Chovet, «La frontière franco-allemande au temps du Covid-19 : la fin d'un espace commun?», *The Conversation*, 16 avril 2020 [En ligne : <https://theconversation.com/la-frontiere-franco-allemande-au-temps-du-covid-19-la-fin-dun-espace-commun-136467>].

32. Brigitte Lestrade, «Actualité sociale», *Allemagne d'aujourd'hui*, 232 (2020), p. 217-218.

de solidarité européenne [qui] font courir un danger mortel à l'Union européenne»³³.

Des divergences entre Paris et Berlin sur la gestion économique et financière de la crise ont également refait surface lors du Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement du 26 mars 2020. Celui-ci a vu s'opposer la France et l'Allemagne sur la question des « coronabonds ». Neuf pays européens, dont la France, ont appelé en mars 2020 à lancer un emprunt commun à toute l'Union européenne pour faire face aux conséquences économiques actuelles et à venir de l'épidémie. Inversement, l'Allemagne a affirmé son opposition à toute mutualisation des dettes³⁴. S'estimant « vertueuse » sur le plan budgétaire, elle a refusé de payer pour le remboursement de la dette des États du sud de l'Europe, qu'elle juge plus laxistes, du fait de leur déficit budgétaire. Angela Merkel soutient le recours au Mécanisme européen de stabilité (MES), car il peut poser des conditions strictes en échange de ses prêts à des pays en crise, comme des réformes structurelles ou des économies budgétaires à mettre en place. Malgré la crise épidémique, les désaccords sur le budget de l'UE, qui avaient conduit à l'échec du Conseil européen du 21 février 2020, ont persisté.

UNE « SOLIDARITÉ D'ÉCHELLE » FACE À L'ÉPIDÉMIE

La solidarité transfrontalière

L'inégale diffusion du virus entre les deux territoires a été le facteur non pas d'une distanciation et d'un repli sur soi, mais au contraire d'une véritable solidarité sanitaire et humaine à l'échelle locale, observable sur l'ensemble du continent européen³⁵. Dès le début du mois de mars 2020, une cellule de contact a été établie à l'initiative de la Région Grand Est pour coordonner la coopération transfrontalière, entre la Préfecture de la région, l'Agence Régionale de Santé (ARS) et les autorités des trois *Länder*

33. Sophie de Ravinel, « Le manque de solidarité est un “danger mortel” pour l'Europe, selon Jacques Delors », *Le Figaro*, 28 mars 2020 [En ligne : <https://www.lefigaro.fr/politique/le-manque-de-solidarite-est-un-danger-mortel-pour-l-europe-selon-jacques-delors-20200328>].

34. « Coronavirus : Macron en appelle à la “solidarité” budgétaire européenne », *La Tribune*, 28 mars 2020 [En ligne : <https://www.latribune.fr/economie/international/coronavirus-macron-en-appelle-a-la-solidarite-budgetaire-europeenne-843649.html>].

35. L'outil interactif « European Solidarity Tracker », mis en place par l'*European Council on Foreign Relations*, permet de visualiser la solidarité européenne durant l'épidémie de Covid-19 et « contredit l'hypothèse largement répandue que le niveau européen n'est pas pertinent en matière de gestion de crise, et qu'aucune solidarité européenne n'a été activement mise en place au cours de la pandémie » [En ligne : <https://www.ecfr.eu/solidaritytracker>].

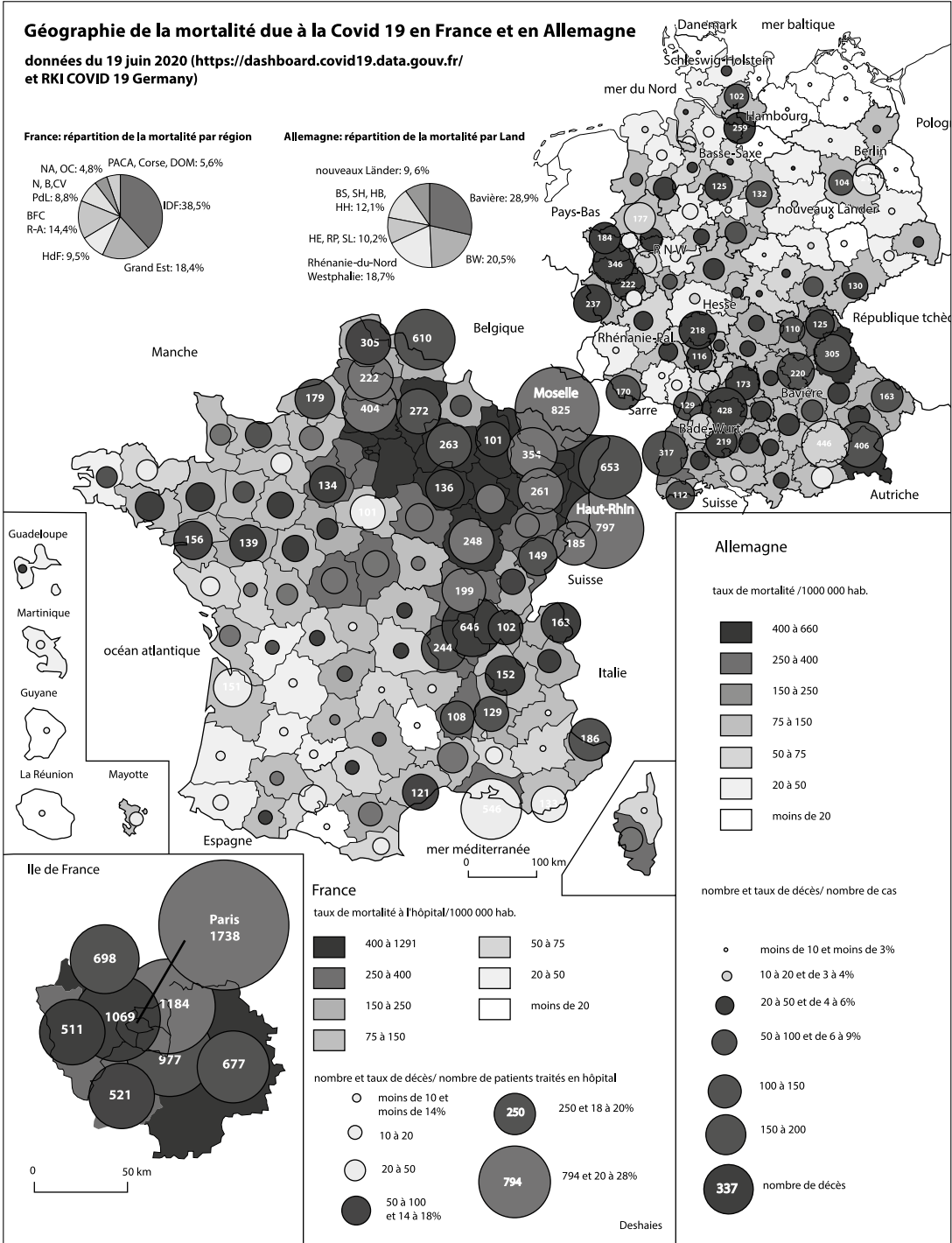


Fig. 1. Géographie de la mortalité due à la Covid-19 en France et en Allemagne³⁶

allemands frontaliers (Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat et Sarre). Jean Rottner, président de la Région, s'est depuis le début de l'épidémie, entretenu avec ses homologues allemands, Winfried Kretschmann, Malu Dreyer, et Tobias Hans, afin d'échanger sur les besoins médicaux. Face à la rapide saturation des hôpitaux alsaciens, débordés par l'arrivée importante de malades graves en unités de réanimation, des responsables publics locaux ont très vite réagi. Brigitte Klinkert, présidente du Conseil départemental du Haut-Rhin, a demandé, dès le 20 mars, l'aide de Martin Horn, maire de la ville de Fribourg-en-Brisgau – située à une cinquantaine de kilomètres de Colmar ou de Mulhouse de l'autre côté de la frontière – qui a ainsi facilité la prise en charge de certains des malades alsaciens³⁷. La clinique de la ville a décidé d'admettre immédiatement des patients français, premier geste de solidarité à l'échelle de décision locale³⁸. Les infrastructures médicales des hôpitaux allemands étaient alors moins sollicitées par les formes graves de la maladie et mieux équipées pour les traiter. Plusieurs hôpitaux universitaires allemands (Fribourg-en-Brisgau, Heidelberg, Mannheim et Ulm) ont également accepté des patients provenant d'Alsace. Cette coopération s'est ensuite généralisée à l'échelle des trois *Länder* limitrophes de la France, qui ont accueilli des malades dans des unités disposant de lits avec soins intensifs et respirateurs artificiels. Ces actions ont témoigné de la solidarité franco-allemande de proximité qui, malgré la fermeture de la frontière, a continué de s'incarner dans des actes concrets. Les autres régions allemandes, non frontalières de la France, ont accueilli à leur tour des malades : à la fin du mois de mars, des patients sont accueillis en Hesse et à l'hôpital de la

36. Cette carte est issue de l'article de Michel Deshaies, «Géographie de la mortalité due au Covid-19 en France et en Allemagne», *The Conversation*, 28 juin 2020 [En ligne : <https://theconversation.com/geographie-de-la-mortalite-due-au-covid-19-en-france-et-en-allemande-141235>]. Elle est publiée ici avec l'aimable autorisation de son auteur qui a formulé les commentaires et remarques suivants : les unités territoriales figurant dans la carte de l'Allemagne sont les régions d'aménagement du territoire, et non les *Kreise*, ceci afin de disposer d'unités de superficie et d'effectif de population comparables aux départements. Les mêmes couleurs et les mêmes classes ont été utilisées pour la France et l'Allemagne, alors que la mortalité n'est pas calculée sur les mêmes données. En Allemagne, il s'agit de l'ensemble des décès rapportés à la population (en millions d'habitants). En France il s'agit en fait des décès survenus à l'hôpital rapportés à l'ensemble de la population. Mais les décès dans les EHPAD n'y figurent pas, car on ne dispose pas des statistiques à l'échelle départementale, ce qui revient, sur la carte, à minorer les taux de décès.

37. Bärbel Nückles, Frank Zimmermann, «Krankenhäuser im Südsass können nicht mehr alle Patienten beatmen», *Badische Zeitung*, 20 mars 2020 [En ligne : <https://www.badische-zeitung.de/krankenhaeuser-im-suedelsass-koennen-nicht-mehr-alle-patienten-beatmen>].

38. «Kliniken im Südwesten nehmen französische Corona-Patienten auf», *Schwäbische Zeitung*, 22 mars 2020 [En ligne : https://www.schwaebische.de/sueden/baden-wuerttemberg_artikel,-kliniken-im-suedwesten-nehmen-franzoesische-corona-patienten-auf_arid,11203430.html].

Charité à Berlin³⁹. Au début du mois d'avril, la Bavière annonçait qu'elle prendrait également en charge des patients français dans ses hôpitaux.

Si généralement « dans la perception du public, ainsi que dans les *habitus* politiques, les relations franco-allemandes sont souvent interétatiques – et donc dominées par les exécutifs nationaux »⁴⁰, ce sont les initiatives locales ou régionales qui ont été le point de départ d'un mouvement de solidarité mis ensuite en exergue par les décideurs politiques nationaux. Le 25 mars, Emmanuel Macron a en effet tenu à remercier « nos voisins allemands, suisses, luxembourgeois, qui ont pris en charge une trentaine de patients lourds, comme nous l'avons fait il y a quelques semaines pour nos voisins italiens. C'est cela aussi l'Europe, la vraie, cette solidarité »⁴¹. Cette déclaration, proche de la récupération discursive, a néanmoins encouragé les pouvoirs publics à poursuivre leur coopération. Les autorités nationales ont accompagné la solidarité dans le cadre logistique : grâce aux avions de transport militaire médicalisés de la *Bundeswehr*, venant prêter main forte à l'armée de l'air, des malades en soins intensifs ont été transportés vers des hôpitaux militaires allemands⁴². Durant toute la durée de la crise épidémique, ou du moins de sa première vague, ce sont donc plus d'une centaine de Français qui ont été pris en charge dans les structures hospitalières allemandes.

Renforcer la cohésion franco-allemande dans le cadre du traité d'Aix-la-Chapelle

À l'échelle nationale, la coopération entre l'Allemagne et la France dans la première phase de la pandémie de Covid-19 n'a toutefois pas été optimale. Dans de nombreux hôpitaux, les médecins allemands étaient prêts à aider leurs collègues français et à prendre en charge des patients. Mais cela s'est souvent avéré compliqué en raison d'obstacles administratifs comme l'explique Norbert Pfeiffer, directeur de l'hôpital universitaire de Mayence :

39. « Sechs französische Patienten werden in Berlin behandelt », *Berliner Morgenpost*, 29 mars 2020 [En ligne : <https://www.morgenpost.de/berlin/article228796487/Berlin-nimmt-sechs-Corona-Patienten-aus-Frankreich-auf.html>].

40. Andreas Marchetti, « Durchbruch für die dezentrale deutsch-französische Zusammenarbeit? Perspektiven nach dem Vertrag von Aachen », *Visions franco-allemandes*, 30 (2020), p. 7.

41. Déclaration du Président de la République française sur la mobilisation face à l'épidémie de Covid-19, en particulier le rôle des soignants, et sur le lancement de l'opération militaire Résilience en soutien à la lutte contre la diffusion du coronavirus, 25 mars 2020 [En ligne : <https://vie-publique.fr/discours/273982-emmanuel-macron-25-mars-2020-discours-de-mulhouse>].

42. « Luftwaffe holt Patienten aus Grand Est nach Deutschland », *Saarbrücker Zeitung*, 29 mars 2020 [En ligne : https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/landespolitik/luftwaffe-der-bundeswehr-holt-jetzt-schwerkranke-patienten-aus-frankreich-nach-deutschland_aid-49804573].

Selon les descriptions de Paris, la situation dans les unités de soins intensifs était très tendue. Nous avons proposé la prise en charge simple des patients. Cependant, le transfert ne semblait possible que par l'intermédiaire du ministère de la Santé, qui a probablement préféré un transfert à l'intérieur de la France. Néanmoins, Paris est beaucoup plus proche de Mayence que de Bordeaux⁴³.

Selon les acteurs locaux, l'expérience de la crise sanitaire a montré l'urgence d'une coopération transfrontalière plus étroite dans la région du Rhin supérieur et d'une autonomie plus forte vis-à-vis des structures décisionnelles parisiennes. En effet, pour Brigitte Klinkert, les hôpitaux universitaires de Heidelberg, Mannheim et Ulm ont pu accueillir des patients français gravement malades « grâce à des arrangements spontanés au téléphone »⁴⁴.

C'est surtout dans le cadre de jumelages que cette solidarité spontanée a pu le plus aisément s'exprimer et « sauver des vies »⁴⁵. Avec les jumelages, les contacts interpersonnels noués entre les décideurs politiques ont pu permettre une prise de décision immédiate entre les élus locaux. La ville de Kassel, par exemple, a admis dans son hôpital plusieurs patients malades de la Covid-19 provenant de sa jumelle alsacienne, Mulhouse. De la même manière, la clinique de la ville sarroise de Völklingen a aidé sa ville partenaire Forbach et pris en charge 22 Lorrains gravement malades. Ces réseaux qui relient la France et l'Allemagne à l'échelle municipale ont été un outil de premier plan pour renforcer la cohésion franco-allemande⁴⁶. C'est d'ailleurs durant cette période qu'a été lancé le fonds citoyen franco-allemand qui a pris une dimension symbolique alors que les frontières étaient fermées. Ainsi son site internet indiquait « Maintenant plus que jamais ». Administré par l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ), créé par le traité de l'Élysée en 1963, ce fonds citoyen est l'un des projets qui ont été décidés lors de la signature du traité d'Aix-la-Chapelle

43. Michaela Wiegel, Rüdiger Soldt, « Wie die Grenzregionen aus ihren Pandemie-Fehlern lernen wollen », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30 juillet 2020 [En ligne : <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/deutschland-und-frankreich-lehren-aus-corona-pandemie-im-elsass-16881816.html?GEPc=s3&premium=ox3bb2ce1c7bd295d4986b954a096574c9>].

44. *Ibid.*

45. Tobias Bütow, secrétaire général de l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ). Cité dans Michaela Wiegel, « Wenn Städtepartnerschaften Leben retten », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22 avril 2020 [En ligne : <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/deutsch-franzoesische-staedtepartnerschaften-retten-leben-16736492.html>].

46. *Ibid.*

en janvier 2019⁴⁷. Il s'adresse à des citoyens adultes qui ne peuvent bénéficier des programmes de soutien mis en place pour les élèves, les étudiants ou les apprentis. À l'image de la solidarité transfrontalière, il est « au milieu de cette crise, un signal pro-européen important pour la société allemande et française »⁴⁸ et ce malgré le paradoxe de la fermeture des frontières.

La solidarité franco-allemande a enfin été relayée dans les milieux parlementaires, notamment de l'Assemblée parlementaire franco-allemande prévue par le traité d'Aix-la-Chapelle⁴⁹. Les initiatives les plus concrètes sont venues des députés eux-mêmes. Christophe Arend, président du groupe d'amitié France-Allemagne à l'Assemblée nationale, et son homologue Andreas Jung, président du groupe parlementaire franco-allemand au Bundestag, ont rédigé conjointement le 6 avril 2020 une initiative franco-allemande pour l'Europe. Ils y plaident en faveur d'une stratégie transfrontalière en cas de pandémie, mais aussi pour une Union de la santé pour protéger les Européens⁵⁰. L'existence même d'une Assemblée parlementaire franco-allemande a pris tout son sens dans ce contexte⁵¹. Lors de sa réunion du 28 mai 2020, cette Assemblée commune a auditionné le ministre français de l'Intérieur, Christophe Castaner, et son homologue allemand, Horst Seehofer, sur la question de la réouverture des frontières. Lors de leur audition, les deux ministres ont reconnu, implicitement, les problèmes de « concertation » dans la gestion de la crise du coronavirus entre États européens. Dans l'hypothèse d'une « deuxième vague d'infection », les exécutifs régionaux développent donc de plus en plus des approches transfrontalières, notamment dans la région du Rhin supérieur, en matière de soins aux patients et de recherche. L'objectif est de contenir plus rapidement les sources d'infection et d'éviter une nouvelle fermeture généralisée de la frontière⁵².

47. Stefan Seidendorf, « Frankreich, Deutschland und die europäische Integration im Aachener Vertrag », *Integration*, 3 (2019), p. 202.

48. T. Bütow, *art. cit.*

49. Cette Assemblée commune, instituée par l'accord parlementaire franco-allemand de mars 2019 est composée de cinquante membres de l'Assemblée nationale et de cinquante membres du Bundestag. Ses compétences sont notamment de veiller à l'application des traités de l'Élysée et d'Aix-la-Chapelle. Voir Michel Drain « L'Assemblée parlementaire franco-allemande. Une nouvelle dimension du partenariat franco-allemand », *Annuaire Français De Relations Internationales*, 21 (2020), p. 367-378.

50. Christophe Arend, Andreas Jung, « Ensemble contre le Coronavirus. Une initiative franco-allemande pour l'Europe », Assemblée nationale, 6 avril 2020 [En ligne : <http://christophe-arend.fr/gemeinsam-gegen-corona-ensemble-contre-le-coronavirus.php>].

51. Michel Drain, *art. cit.*

52. « Staatsminister Roth zur Sitzung des deutsch-französischen Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Pressemitteilung », Auswärtiges Amt, 8 octobre 2020 [En ligne : <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2403392>].

ENTRE COMPROMIS ET RELANCE EUROPÉENNE : LES DÉFIS DU COUPLE FRANCO-ALLEMAND DANS UNE EUROPE BOULEVERSÉE PAR LA CRISE

Les compromis franco-allemands sur les plans de relance européens

Dans ses Mémoires, Jean Monnet définissait ainsi sa vision de la construction européenne : « J'ai toujours pensé que l'Europe se ferait dans les crises, et qu'elle serait la somme des solutions qu'on apporterait à ces crises »⁵³. Cette formule, devenue un adage de la construction européenne, ne saurait mieux s'appliquer à la relation franco-allemande dans le cadre de la crise engendrée par l'épidémie de Covid-19. Après l'échec du Conseil européen du 26 mars 2020, le ministre fédéral des finances Olaf Scholz et son homologue français Bruno Le Maire ont renoué le dialogue franco-allemand dès le début du mois d'avril. La France et l'Allemagne sont sorties de leurs querelles sur les mesures financières à apporter à la crise, grâce à des compromis et des propositions communes au niveau de l'UE. Les deux ministres ont, à cette occasion, présenté trois mesures concrètes de soutien aux économies fragilisées par la crise des marchés⁵⁴. L'accord de l'Eurogroupe du 9 avril 2020 sur une réponse économique commune est allé dans le sens de la proposition des deux ministres des finances. Pourtant, Angela Merkel s'oppose alors toujours à la mutualisation des dettes, même si elle s'est progressivement montrée plus conciliante pour apaiser les tensions. Les critiques envers la chancelière ne diminuent néanmoins pas et viennent désormais aussi d'Allemagne, où certaines voix considèrent que le gouvernement allemand a « fait preuve d'égoïsme, d'obstination et de lâcheté » en refusant les « *coronabonds* »⁵⁵.

La présentation de l'initiative franco-allemande par Emmanuel Macron et Angela Merkel, lors d'une conférence de presse commune le 18 mai 2020, a ouvert une nouvelle séquence politique à l'échelle européenne. Lors de cette annonce, les deux dirigeants ont proposé la mise en place d'un fonds de relance de 500 milliards d'euros, permettant de financer des dépenses pour les secteurs et régions les plus touchés par la crise de la Covid-19. Le plan de financement repose sur une logique de dotations budgétaires directes dans le cadre du budget pluriannuel

53. Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 488.

54. Voir Christian Schubert, Hendrik Kafsack, Werner Mussler, « EU-Kompromiss zu Corona-Hilfen in Sicht », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2 avril 2020 [En ligne : <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eu-kompromiss-zu-corona-hilfen-in-sicht-16709092.html>].

55. Steffen Klusmann, « Deutschland ist unsolidarisch, kleingeistig und feige », *Der Spiegel*, 3 avril 2020 [En ligne : <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/coronabonds-die-deutsche-position-ist-unsolidarisch-kleingeistig-und-feige-a-00000000-0002-0001-0000-000170323234>].

de l'Union européenne⁵⁶. Grâce à l'augmentation temporaire du plafond des dépenses du budget européen, la Commission européenne, qui a une notation financière AAA permettant de garantir des taux d'intérêt très avantageux, est chargée d'emprunter directement cette somme sur les marchés financiers, au nom de l'UE, afin d'effectuer ces dépenses dans les trois ou quatre premières années du prochain cadre financier pluriannuel. Le service total de la dette doit être honoré à long terme par un léger accroissement – et toujours dans les mêmes proportions – des contributions des différents États au budget de l'UE⁵⁷. Suite à cette proposition, la Commission européenne a présenté, le 27 mai 2020, un fonds de relance adossé à un nouveau budget pluriannuel pour répondre à la crise. Cette proposition mêle des éléments qui reprennent la proposition franco-allemande et donne des garanties aux États dits « frugaux » qui y étaient opposés (Autriche, Danemark, Pays-Bas et Suède). Le plan « EU Next Generation » se décompose en deux volets : un nouveau cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, revu à la hausse avec 1 100 milliards d'euros (l'équivalent de 8 % du PIB annuel de l'UE), et une proposition de plan de relance qui vient le compléter, à hauteur de 750 milliards d'euros⁵⁸. L'accord conclu âprement entre les 27 pays de l'Union européenne le 21 juillet 2020 à l'issue d'un Conseil européen de quatre jours modifie la répartition entre les prêts, désormais 390 milliards d'euros, et les subventions, 360 milliards. Mais le principe est désormais acté : pour la première fois de son histoire, l'UE propose d'emprunter en son nom⁵⁹.

Quel *leadership* franco-allemand pour l'Europe ?

La proposition d'Angela Merkel et d'Emmanuel Macron a montré que le couple franco-allemand restait un « mythe opératoire de l'Union européenne »⁶⁰. Sous la pression de la France, mais aussi de la Commission européenne, l'Allemagne a accepté de changer de position sur deux outils

56. Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus, Élysée, 18 mai 2020 [En ligne : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/05/18/initiative-franco-allemande-pour-la-relance-europeenne-face-a-la-crise-du-coronavirus>].

57. Sébastien Lumet, « Initiative pour la relance européenne face à la crise du Covid-19, le coup de théâtre franco-allemand », *Le Grand Continent*, 19 mai 2020.

58. « L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération », Communiqué de presse, Commission européenne, Bruxelles, 27 mai 2020 [En ligne : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_940].

59. Conseil européen extraordinaire, 17-21 juillet 2020 [En ligne : <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2020/07/17-21/>].

60. Sylvain Kahn, « Quand Merkel et Macron endossent la tunique mythique du couple franco-allemand », *The Conversation*, 25 mai 2020 [En ligne : <https://theconversation.com/quand-merkel-et-macron-endossent-la-tunique-mythique-du-couple-franco-allemand-139191>].

économiques fondamentaux. Elle a accepté un programme de relance, alors qu'elle considérait que la résolution des crises reposait sur des plans d'austérité, la restructuration des entreprises et des forces du marché. De plus, elle a brisé le tabou de la mutualisation de la dette, alors qu'elle s'y était toujours refusée, y compris dans les premières semaines de la crise épidémique. Néanmoins, cela ne signifie pas nécessairement qu'il y aura désormais une mutualisation européenne généralisée de la dette publique. Ce revirement de l'Allemagne peut s'expliquer de plusieurs manières. L'Allemagne se doit de montrer sa solidarité face aux répercussions de la pandémie en Europe. S'en remettre aux solutions de la crise de 2010 aurait durablement fracturé l'Europe à un moment où elle doit se repositionner sur la scène internationale face à la Chine et aux États-Unis et sans que l'on ne sache à quel moment l'épidémie de Covid-19 s'arrêtera. Le « couple » franco-allemand, au point mort depuis plusieurs années, n'aurait sans doute pas survécu à cette nouvelle configuration⁶¹. En effet, pour Jana Pueglin et Ulrike Esther Franke, si la coopération entre la France et l'Allemagne ne peut pas déterminer à elle seule la politique de l'UE, l'absence de bonnes relations de travail entre les deux pays a des répercussions particulièrement négatives sur la capacité de l'UE à aller de l'avant :

Après plusieurs années durant lesquelles le moteur franco-allemand tournait à vide, cette initiative concernant une question interne à l'UE a été largement célébrée. Elle a également soulevé une question importante : la France et l'Allemagne pourraient-elles prendre la tête d'initiatives aussi ambitieuses et tournées vers l'avenir en matière de politique étrangère ?⁶²

Si cette initiative franco-allemande est durablement suivie d'effets, il pourrait s'agir d'un véritable « moment Hamiltonien » pour l'Union budgétaire européenne⁶³. La mutualisation de la dette serait donc, pour l'UE, le moment où la confédération pourrait selon certains analystes

61. Hans Stark, « France/Allemagne : du déphasage à l'action? », in T. de Montbrial, D. David (dir.), *RAMSES 2021. Le grand basculement?*, Paris, Dunod, 2020, p. 252-255.

62. Jana Puglierin, Ulrike Esther Franke, « The Big Engine that might : How France and Germany can build a Geopolitical Europe », *European Council on Foreign Relations*, juillet 2020.

63. En 1790, peu après la fin de la guerre d'indépendance américaine, Alexander Hamilton, premier secrétaire au Trésor des États-Unis, obtient du Congrès l'autorisation de créer une dette fédérale et de se porter garant de celles des États fédérés au bord de la faillite, ce qui est souvent interprété comme l'acte de naissance de la puissance des États-Unis. Voir Jacob Funk Kierkegaard, « Europe is at last channeling Alexander Hamilton », *PIIE*, 23 mars 2020 ; Daniela Schwarzer, Shahin Vallée, « Pushing the EU to a Hamiltonian Moment. Germany's Court Ruling and the Need to Build a Fiscal Capacity Force a Constitutional Debate », *DGAP Policy Brief*, 10 (2020).

et observateurs se transformer en fédération et donc en un véritable État⁶⁴. Si cette perspective semble peu probable, le tournant européen d'Angela Merkel va permettre à moyen terme de donner un rôle plus affirmé à la Commission européenne et d'avancer vers une plus grande intégration européenne⁶⁵.

Toutefois les deux dirigeants franco-allemands restent prudents car ils ont bien pris conscience des risques d'échec de leur proposition et ont gardé à l'esprit la déclaration de Meseberg⁶⁶. Même si la crise épidémique a pu générer une décision franco-allemande majeure, qui pourrait être qualifiée d'historique, l'Allemagne et la France devront désormais convaincre tous les Européens pour la mettre en œuvre alors que chacun des États doit ratifier l'accord européen. L'Allemagne, qui assure la présidence du Conseil de l'UE entre juillet et décembre 2020 et la France, qui l'assurera à son tour entre janvier et juin 2022, devront trouver un équilibre pour élaborer des positions communes, tant dans les domaines de la politique budgétaire que de la politique étrangère et de sécurité⁶⁷. Car outre le défi de préparer l'UE pour l'après-coronavirus, Berlin et Paris seront confrontés à d'autres problématiques, notamment celles de l'avenir des relations avec le Royaume-Uni et du partenariat transatlantique, ou encore d'un sommet commercial entre la Chine et l'UE. La crise du coronavirus a néanmoins permis, du moins en partie, un rapprochement de Paris et Berlin sur la question de la souveraineté européenne⁶⁸.

CONCLUSION

L'entente de Paris et Berlin, les deux plus grandes puissances économiques et démographiques en Europe, est, aujourd'hui encore, plus que

64. De nombreux analystes et éditorialistes se sont montrés enthousiastes après l'accord européen du 21 juillet 2020. Ainsi pour l'historien Sylvain Kahn, « l'Union européenne est maintenant un État », *Le Monde*, 22 juillet 2020 [En ligne : https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/07/22/sylvain-kahn-l-union-europeenne-est-maintenant-un-etat_6046896_3232.html]; pour l'éditorialiste de *Libération* Jean Quatremer il s'agit du « "moment hamiltonien" de l'Europe » (25 juillet 2020) [En ligne : <http://bruxelles.blogs.liberation.fr/2020/07/25/le-moment-hamiltonian-de-leurope/>].

65. Steffen Vogel, « Merkels Wende : Europas letzte Chance? », *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 7/20 (2020), p. 5-8.

66. Eileen Keller, « De Meseberg à nulle part? Des impulsions franco-allemandes pour la zone euro », *Visions franco-allemandes*, 29 (2018).

67. Claire Demesmay, « Capitaine dans la tempête : défis et enjeux de la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne », *Notes du Cerfa*, 153 (2020).

68. Kishore Mahbubani, « Europas geopolitische Chance », *Internationale Politik*, 4 (2020), p. 26-30.

nécessaire pour la construction européenne : « S'il n'y a qu'un couple franco-allemand, l'Europe tousse. Mais s'il n'y a plus de couple franco-allemand, l'Europe s'arrête, voire se défait »⁶⁹.

L'épidémie de Covid-19 a d'abord révélé les écarts structurels de la France et l'Allemagne, rendant difficile une gestion coordonnée de la crise épidémique à l'échelle nationale. Néanmoins, l'intensité de cette crise a créé une « solidarité de fait » à l'échelle locale entre la France et l'Allemagne, qui a reposé sur la solidité des relations au niveau des acteurs locaux. Cette solidarité, tout autant symbolique que palpable, a été une mise à l'épreuve « grandeur nature » des principes de convergence définis dans le traité d'Aix-la-Chapelle. Les réactions à la crise – qu'elles soient divergentes ou convergentes – interrogent enfin la capacité de la France et de l'Allemagne à s'accorder sur le long terme sur des modalités communes de relance européenne. Plus généralement il s'agit d'une épreuve pour la faculté du couple franco-allemand à coordonner et affirmer son *leadership* européen.

La force de la relation franco-allemande est d'avoir toujours su trouver des compromis, il s'agit désormais d'inscrire dans la durée ceux qui ont été trouvés en réaction à la crise provoquée par l'épidémie de coronavirus. Dans le contexte immédiat de la pandémie et de ses conséquences, la capacité de la France et de l'Allemagne à s'accorder a été essentielle pour éviter que ne se creuse un fossé irréconciliable entre le nord et le sud de l'Europe. À moyen terme, ce « couple » franco-allemand momentanément redynamisé devra aussi parler d'une même voix dans deux autres domaines-clefs que la crise a illustrés : la souveraineté européenne, plus particulièrement dans les domaines stratégiques comme la santé, la transition écologique et le numérique, et l'évolution de la place de l'Europe dans le commerce international⁷⁰.

69. Dominique David, « Paris/Berlin : de l'histoire à la durée ? », *Politique étrangère*, 4 (2019), p. 96.

70. Clément Beaune, « L'Europe, par-delà le Covid-19 », *Politique étrangère*, 3 (2020), p. 9-30.