

Notre Europe

ETUDES & RECHERCHES

Etudes & Recherches n° 36

Moteur malgré tout

Les relations franco-allemandes et l'Union élargie

Martin Koopmann

Martin Koopmann

Martin Koopmann, docteur en sciences politiques, diplômé de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris et de la Freie Universität de Berlin, dirige le service France/Relations franco-allemandes de la Société Allemande de Politique Etrangère (DGAP). Il a été consultant pour le Groupe CESI avant de rejoindre le bureau de l'Institut d'histoire contemporaine au ministère des Affaires étrangères allemand.

Il a publié *Das schwierige Bündnis. Die deutsch-französischen Beziehungen und die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1958-1965* (Baden-Baden, Nomos, 2000). Ses publications actuelles portent notamment sur le développement des relations franco-allemandes, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne et la politique étrangère de la France.

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays. En tant que laboratoire d'idées sur la construction européenne, le groupement souhaite apporter une contribution aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un certain nombre de décideurs, académiques et journalistes dans les différents pays de l'Union européenne. Ils sont aussi systématiquement mis en ligne sur le site Internet. L'association organise également des rencontres et des séminaires, le cas échéant en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse.

Notre Europe prend aussi position sur des sujets jugés primordiaux pour l'avenir de l'Union européenne, par la voix de son Président ou de son Conseil d'Administration, qui a en charge, outre la gestion de l'association, la fonction d'orientation et d'impulsion de ses travaux. Un Comité International, composé de personnalités européennes de haut niveau, se réunit une ou deux fois par an afin de traiter d'une thématique européenne importante.

Avant-propos

Quels seront les « moteurs » de l'Union européenne dans les années à venir ?

Le pluriel est de rigueur, car dans une structure comme l'Union européenne, le leadership d'un seul acteur est inconcevable. La question est ardue : à la situation simple des trois premières décennies de la construction européenne – un duo franco-allemand difficilement contournable, un arbitre institutionnel reconnu avec la Commission – a succédé aujourd'hui un panorama bien plus complexe. Les candidats au titre sont nombreux. Le rôle de la Commission est souvent remis en cause de façon plus ou moins voilée et l'hétérogénéité des préférences nationales rend plus incertains les équilibres au sein du Conseil européen. Il ne manque pas d'exemples récents – qu'il s'agisse de la crise irakienne ou de la désignation du président de la Commission – pour montrer que la France et l'Allemagne ne peuvent attendre une adhésion automatique de leurs partenaires à leurs initiatives.

Et pourtant on peinerait à trouver une convergence d'idées ou d'intérêts qui présente un degré de stabilité et une force symbolique semblables à celle du couple franco-allemand. Reste cependant à comprendre à quelles conditions celui-ci peut renouer avec son efficacité d'antan.

Tel est précisément l'objet de l'étude de Martin Koopmann, qui revient sur deux dossiers particulièrement significatifs, la coopération en matière de sécurité et de défense et les propositions relatives à la gouvernance économique et monétaire, domaines dans lesquels la France et l'Allemagne ont joué un rôle considérable par le passé, et dont l'importance pour l'avenir est évidente.

Des succès et des échecs des deux dernières années, l'auteur tire plusieurs enseignements qui devraient être médités. Le premier a trait à la nécessité d'intégrer les données de base de l'Europe contemporaine : l'influence de la France et de l'Allemagne sera d'autant plus grande que ces deux pays auront recherché de façon systématique à associer d'autres partenaires à leurs initiatives. Le second concerne l'organisation de la coopération franco-allemande, qui ne doit pas simplement être l'affaire des structures spécialisées mises en place au sein de ces deux pays, mais au contraire peser sur les grands choix de politique européenne des deux gouvernements. Si ces conditions sont remplies, on peut penser que le « moteur » franco-allemand a encore de beaux jours devant lui, à condition qu'il parvienne à définir des projets qui prennent en compte, comme par le passé, les intérêts de l'ensemble de l'Union.

Table des matières

1 Le nouveau cadrage de l'action franco-allemande	
1.1 Un problème méthodologique : comment faire ?	2
1.2 Le problème téléologique : pourquoi faire ?	3
2 Approches prometteuses en PESD	5
3 La gouvernance économique et monétaire	10
4 Vers une réforme du bilatéralisme franco-allemand ?	14
Conclusions	19

1 - Le nouveau cadrage de l'action franco-allemande

La France et l'Allemagne sont-elles toujours le moteur de l'intégration européenne ? Ou sont-elles, bien au contraire, les principales responsables des difficultés actuelles de l'Union européenne ? Cette année 2004 est cruciale pour l'avenir de l'UE : l'adhésion des dix nouveaux membres en mai, les élections au Parlement européen en juin, la signature du traité constitutionnel suivi du débat sur sa ratification par les Etats membres, la discussion sur l'adhésion de la Turquie avec le rapport de la Commission européenne attendu pour octobre et – bien sûr – le débat sur le financement de l'Union avec la perspective de la programmation budgétaire pour les années 2007-2013 ne sont que les exemples les plus patents. Les défis sont donc énormes, mais en même temps, l'Union semble en quelque sorte comme paralysée face aux problèmes concrets à résoudre : malgré le travail de la Convention européenne, une réforme convaincante de ses organes et de ses procédures de décision qui tient suffisamment compte du plus grand élargissement de l'UE se fait attendre. La division de l'Union suite à la guerre en Irak entre une « vieille » Europe européenne et une « nouvelle » Europe transatlantique a souligné l'importance des divergences stratégiques en politique de sécurité et de défense européenne. La mise en question des institutions communautaires lors de la discussion sur le Pacte de stabilité et de croissance a montré l'étendue de la pression qui pèse sur une Union économique et monétaire affaiblie par la situation économique difficile de ses créateurs. Dans toutes ces questions, la France et l'Allemagne, noyau historique de l'intégration européenne, se voient confrontées à des reproches graves : non seulement elles ne seraient plus en mesure de proposer des initiatives bilatérales au profit de l'intégration européenne, mais elles seraient maintenant à l'origine des problèmes majeurs qui risquent de paralyser l'Union à 25.

Ces reproches représentent une nouveauté dans l'histoire de l'intégration européenne. Celle-ci a été, depuis les années cinquante, une 'success story' franco-allemande indissolublement liée à l'efficacité de la méthode Monnet. Apparemment, depuis quelques années, cette liaison ne va plus de soi. L'apathie européenne de la France et l'Allemagne depuis la fin des années 90 jusqu'en automne 2002 fit place ensuite à un dynamisme bilatéral engendrant chez les partenaires des craintes de directoire franco-allemand. La difficulté de Paris et Berlin de retrouver leur place en tant que tandem dans une Union s'élargissant à dix nouveaux membres est directement liée aux changements internationaux survenus après les événements de novembre 1989. Ces changements se situent à deux niveaux : d'abord, au niveau bilatéral, la fin de la guerre froide signifiait en même temps la fin de l'équilibre bien établi entre le pouvoir politique et militaire français et le pouvoir économique allemand. La « normalisation » de l'Allemagne désormais entièrement souveraine, son agrandissement suite à l'unification allemande allaient de pair avec une nouvelle crainte française de marginalisation. Ensuite, au niveau européen, la légitimation d'un moteur franco-allemand plus ou moins exclusif et établissant les lignes directrices de l'avenir de l'Union à 25 ou 27 est de plus en plus contestée par les partenaires – qu'ils soient membres ou candidats à l'adhésion. La guerre en Irak montra clairement qu'une position commune franco-allemande

n'entraîne plus automatiquement les autres ; bien au contraire, la relation franco-allemande est désormais confrontée à un risque réel de minorisation.

Cette crise du bilatéralisme franco-allemand est accompagnée d'une émergence de coopérations multiples entre différents Etats membres de l'Union : on peut rappeler la célèbre « Lettre des huit » réunissant l'Espagne à la Grande-Bretagne, l'Italie et les Pays-Bas ainsi qu'à plusieurs pays candidats de l'Europe de l'Est. On peut mentionner ensuite les efforts de l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Espagne et la Grande-Bretagne de mieux coordonner leurs politiques en matière de terrorisme, de criminalité et d'immigration intégrant l'idée d'une institutionnalisation de cette coordination dans un groupe « G5 » pour harmoniser le travail des services de renseignements. A cela s'ajoutent le sommet de l'Allemagne, la Belgique, la France et le Luxembourg en avril 2003 débouchant sur des propositions en Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), les efforts de réactiver le triangle de Weimar et de nombreuses initiatives ou positions bilatérales, soit sur l'installation de groupements tactiques (« battle groups ») européens (France, Grande-Bretagne et – plus tard – l'Allemagne) ou sur la réforme des institutions européennes (Espagne, Pologne). Cette liste n'est certainement pas exhaustive, mais elle illustre que les processus de décision de l'Union européenne à 25 seront marqués par des coalitions flexibles et ad hoc. Il est évident que le poids de la relation franco-allemande sera nettement moins important à l'avenir qu'il ne l'était dans l'Union à l'époque de la guerre froide. Cela dit, si on part de l'idée qu'une position commune de Paris et Berlin ne sera désormais plus suffisante pour une entente à 25, elle restera néanmoins nécessaire pour arriver à un consensus et pour minimiser le risque d'un blocage de l'Union. Il faudra donc trouver une réponse à la question de savoir comment le bilatéralisme franco-allemand pourra s'intégrer dans ce nouveau système communautaire et apporter une plus value à l'Union élargie.

Si l'objectif de la France et l'Allemagne est de maintenir leur influence traditionnelle pour le développement de l'Union à 25, cadre qui n'a que très peu à voir avec la Communauté à Six et même à Douze, Paris et Berlin se trouvent aujourd'hui face à deux problèmes majeurs :

UN PROBLEME METHODOLOGIQUE : COMMENT FAIRE ?

Au fur et à mesure que la perspective d'un élargissement de l'Union à l'Est se plaçait au centre des projets de l'Union à 15, les propositions pour rendre les processus de décision plus efficaces et pour protéger l'UE contre un blocage complet se multipliaient. Qu'il s'agisse du « Kerneuropa » de Schäuble/Lamers, de l'« avant-garde » de Delors, de l'idée – finalement intégrée dans le traité d'Amsterdam – de coopérations renforcées entre quelques Etats membres ou bien de la proposition avancée par la Convention européenne d'une simplification de la procédure de vote au sein du Conseil (« double majorité »), toutes ces initiatives essaient de répondre à la crainte de voir les membres de l'Union élargie incapables de gérer ensemble leur avenir communautaire. Dans ce contexte, la France et l'Allemagne devront s'investir pour contribuer à l'établissement d'une gouvernance politique de l'Union qui pourra servir une double finalité : rendre l'Union capable de profiter pleinement du capital franco-

allemand acquis pendant les dernières décennies et en même temps permettre à Paris et Berlin de faire valoir leurs positions communes auprès de leurs partenaires.¹

LE PROBLEME TELEOLOGIQUE : POUR QUOI FAIRE ?

C'est justement cette question qui est mise en avant par les critiques actuelles de la relation franco-allemande : depuis la réalisation de l'Union économique et monétaire comme dernier grand projet franco-allemand, l'ancien moteur serait caractérisé par une activité fébrile qui cacherait que Paris et Berlin ne partagent pas les mêmes convictions sur la finalité de l'Europe et, par conséquent, ne seraient plus en mesure de monter ensemble de grands projets européens. Pour aller encore plus loin, on peut ajouter la question de savoir si les responsables des deux gouvernements ont – au niveau national – une vision cohérente de cette finalité. On peut mentionner le débat en France sur l'adhésion de la Turquie à l'UE qui, depuis la défaite de l'UMP aux élections régionales, oppose le président de la République à la majorité de son parti.² Du côté allemand, les prises de position du ministre des Affaires étrangères³ et du chancelier⁴ sur la conception et l'utilité d'un « Kerneuropa » font planer des doutes sur la cohérence des convictions européennes à l'intérieur du camp gouvernemental.

C'est sur cette deuxième problématique que nous mettrons l'accent dans cette étude, sans pour autant laisser complètement de côté les questions de procédure bilatérale. L'objectif est d'analyser l'action franco-allemande dans deux secteurs cruciaux pour l'avenir de l'Union : la PESD et la gouvernance économique et monétaire. Sur ces deux chantiers européens, Paris et Berlin ont été pour beaucoup dans les débuts de l'action commune. L'analyse de la politique franco-allemande permettra de voir plus clair quant à la solidité du fondement de l'action bilatérale.⁵ La France et l'Allemagne, pays les plus grands de l'UE, membres fondateurs de l'intégration européenne « à la Monnet » et cœur historique de cette Communauté, ont une responsabilité et un intérêt particuliers quant au succès de ces deux projets phares. Qui plus est, ce n'est que par une action bilatérale réussie que la relation franco-allemande pourra maintenir sa légitimité comme relation spéciale dans l'Union élargie.

¹ Les questions ayant trait à cette problématique, donc relatives à la réforme institutionnelle de l'Union européenne ne seront pas traitées dans cette étude. Cf. Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild, La nouvelle architecture institutionnelle de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ? Groupement d'études et de recherches Notre Europe/Stiftung Wissenschaft und Politik, Etudes et recherches, n° 23, avril 2003.

² Cf. Jean-Louis Bourlanges, « Juppé contre Chirac? », in : Le Monde, 24 mai 2004.

³ Cf. « Klein-europäische Vorstellungen funktionieren einfach nicht mehr », interview avec le ministre allemand des Affaires étrangères Joschka Fischer, in : Berliner Zeitung, 28 février 2004.

⁴ Cf. l'article « Schröder geht auf Distanz zu Fischer », in : Süddeutsche Zeitung, 16 avril 2004.

⁵ Suivant la conception des éditeurs de cette étude, nous nous limitons à une analyse de l'action franco-allemande. Pour des recommandations politiques voir Sylvie Goulard, Jacqueline Hénard, Thomas Klau, André Loesekrug-Pietri et Nikolaus Meyer-Landrut, France et Allemagne en Europe : le leadership se mérite, Europartenaires (http://www.europartenaires.info-europe.fr/PDF/france_allemande_deutsche.pdf), juillet 2003.

Les deux pays, en particulier à l'occasion du 40ème anniversaire du traité de l'Elysée, ont fait preuve d'un grand engagement quant au perfectionnement des mécanismes bilatéraux. Nous allons donc finalement procéder à une analyse de ces efforts conjoints. L'acteur bilatéral franco-allemand est toujours confronté à un paradoxe : soit on lui reproche d'être trop passif dans l'action communautaire, soit de vouloir mettre en place un directoire exclusif. Dans l'Union à 25, toute réforme du bilatéralisme franco-allemand et en général toute initiative purement bilatérale sera attentivement observée par les partenaires. Ceux-ci réagiraient avec susceptibilité si des actions franco-allemandes s'éloignaient de l'équilibre délicat entre, d'un côté, l'activité franco-allemande souhaitée et, de l'autre, l'assurance que Paris et Berlin souhaitent éviter toute exclusivité.

2 – Approches prometteuses en PESD

Pour ce qui concerne la PESD, l'année 2003 fut marquée par deux phénomènes qui semblaient contradictoires. D'abord, l'affaire irakienne engendra une crise bilatérale entre les deux protagonistes du sommet de St-Malo. La France et la Grande-Bretagne qui, en 1999, avaient fait naître la PESD par leur déclaration commune⁶, se retrouvaient des deux côtés du fossé politique séparant la « vieille » de la « nouvelle » Europe. En même temps et malgré les dissonances franco-britanniques, ce projet extrêmement ambitieux a fait des progrès importants : au niveau du développement des institutions et des procédures, concernant l'infrastructure et les capacités militaires et sur le plan politico-stratégique. Cette même année 2003 fut aussi celle du 40ème anniversaire du traité de l'Elysée. Un anniversaire qui se trouvait au centre d'une accélération de l'activité franco-allemande, se traduisant par nombre d'initiatives et de prises de positions des deux pays dans le contexte de l'élargissement de l'UE et des travaux de la Convention européenne, soit au sein de celle-ci, soit en dehors.⁷ En matière de sécurité et de défense, cette activité produisit surtout la proposition franco-allemande d'une Union européenne de sécurité et de défense (UESD) et le sommet quadripartite d'avril 2003. Le dynamisme franco-allemand a-t-il alors aidé l'Union européenne à progresser malgré le conflit qu'opposait Paris et Londres pendant la crise irakienne ? A-t-il même pris le relais du partenariat franco-britannique en tant que locomotive européenne en matière de sécurité et de défense ?

Le bilan du développement de la PESD pendant les deux dernières années est mitigé. Aux progrès incontestables s'ajoutent des échecs indéniables :

- Pour une meilleure efficacité du processus décisionnel, réclamée par la déclaration de Laeken en décembre 2001⁸, les résultats du travail de la Convention et de la Conférence intergouvernementale (CIG) restent insuffisants. L'unanimité reste la règle générale pour toutes les décisions, y compris le déclenchement de coopérations renforcées, désormais étendues à la « Politique de sécurité et de défense commune » (PSDC), appellation de la PESD dans le projet de constitution. Le saut qualitatif vers des décisions à la majorité qualifiée ne fut pas fait : il n'y aura pas de « communautarisation » ni de la Politique étrangère de sécurité commune (PESC), ni de la PESD. Cependant, des mécanismes spécifiques sont prévus pour flexibiliser la

⁶ Déclaration franco-britannique du 4 décembre 1998 sur la défense européenne, in : Politique étrangère de la France, novembre-décembre 1998, p. 232.

⁷ Cf. Martin Koopmann, Leadership oder Krisenmanagement? Kommentar zu den deutsch-französischen Europainitiativen. In : Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog, 2/2003, pp. 19-34 ; Joachim Schild, La France, l'Allemagne et la Construction européenne, un bilan mitigé, un leadership contesté, Note du Cerfa, n° 10, Paris, mars 2004.

⁸ Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne, 15 décembre 2001, Conseil européen de Laeken, Annexe I, in: Politique étrangère de la France, novembre-décembre 2001, pp. 345-349.

PSDC⁹ : une « coopération plus étroite » pour les Etats membres qui veulent se prêter assistance mutuelle au cas d'agression par des tiers ; une « coopération structurée » par ceux qui remplissent des critères de capacités militaires plus élevés et qui veulent s'engager d'une manière plus contraignante que les autres ; la réalisation de missions militaires particulières par des groupes d'Etats membres disposant des capacités nécessaires.

- En matière de capacités et d'infrastructure militaires, des progrès incontestables ont été réalisés. L'objectif global que l'Union s'était fixé pour l'établissement d'une Force de réaction rapide commune (« Helsinki Headline Goal ») a été atteint au niveau quantitatif, bien que des déficits qualitatifs subsistent. L'idée d'un quartier général européen a été endossée par la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne en novembre 2003 à Naples. Paris, Londres et Berlin se sont mis d'accord sur le modèle d'une cellule autonome auprès de l'Etat major européen. A cela s'ajoutent d'autres progrès, comme par exemple la décision des Quinze en décembre 2003 sur la mise en place d'une 'Agence européenne de l'armement qui aura pour objectif la coordination des efforts nationaux d'armement pour éviter des duplications inutiles. Une autre innovation d'une valeur hautement symbolique fut l'instauration d'un ministre européen des Affaires étrangères dans le traité constitutionnel. Celui-ci une fois ratifié, le ministre aura un droit d'initiative et coordonnera les aspects civils et militaires des missions dans le cadre de la PSDC.¹⁰
- Pendant les années qui ont immédiatement suivi St-Malo, la perspective des Etats membres sur la PESD était marquée par des approches techniques séparées, en matière de capacités militaires, d'un côté, et en matière de procédures décisionnelles, de l'autre. Sous la pression des événements du 11 septembre 2001 et de la nouvelle stratégie de sécurité nationale des Etats-Unis, le Conseil européen confia au Haut Représentant pour la PESC la mission d'élaborer une stratégie européenne de sécurité. En adoptant cette stratégie en décembre 2003, les Quinze tentèrent de définir enfin les nécessaires fondements et objectifs de l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité, pour établir en quelque sorte la raison d'être politique des efforts antérieurs en PESD.¹¹ En fixant comme objectifs majeurs de la PESC la stabilisation d'une ceinture de sécurité démocratique et prospère dans le voisinage de l'Union ainsi que la mise en place d'un « système multilatéral efficace », la stratégie représente un vrai texte européen. En même temps, de par son caractère consensuel, les lignes de partage entre les priorités différentes des Etats membres ne peuvent pas être ignorées : on insiste tout autant sur l'importance de mesures préventives durables

⁹ Cf. article I-41 du traité constitutionnel dans la version adoptée par la CIG le 18 juin 2004 (<http://ue.eu.int/igcpdf/fr/04/cg00/cg00087.fr04.pdf>).

¹⁰ Cf. articles III-299 et III-309 du traité constitutionnel dans la version adoptée par la CIG le 18 juin 2004.

¹¹ Cf. « Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité », Bruxelles, 12 décembre 2003.

que sur l'augmentation des budgets de défense et le nécessaire recours aux moyens militaires dans certains cas.

Dans ces trois secteurs, l'impact de la France et de l'Allemagne sur la PESD a été différent. Quant au développement du système décisionnel, l'action franco-allemande a été certainement d'une importance non négligeable, même si le résultat final ne ressemble pas beaucoup aux idées communes aux deux pays. Le point fort des propositions conjointes que Paris et Berlin soumirent à la Convention européenne était la volonté de flexibiliser les mécanismes de décision, et ceci suivant une approche clairement communautaire.¹² Ils proposaient que, premièrement, l'instrument de la coopération renforcée soit également applicable à la PESD. Deuxièmement, une coopération renforcée pouvait être lancée à la majorité qualifiée pour ce qui concerne l'installation de forces multinationales dotées de capacités de commandement intégrées, le développement des capacités militaires et une politique européenne de l'armement. Le nombre d'Etats participants nécessaires devrait être abaissé en dessous de huit, contrairement à ce qu'avait prévu le traité de Nice pour toute coopération renforcée.

Ces propositions n'ont pu être transposées dans le projet de traité constitutionnel qu'après des modifications majeures. Bien que l'application de la coopération renforcée à la PESD se retrouve dans le texte, ce mécanisme, suite à l'opposition britannique, ne peut être lancé qu'après un vote du Conseil à l'unanimité. Néanmoins, c'est avec la coopération structurée que la Convention est arrivée à se mettre d'accord – sous la pression des propositions franco-allemandes – sur une autre forme de flexibilisation. Celle-ci est beaucoup moins transparente quant aux conditions de participation, mais elle permettra à un groupe restreint d'Etats membres d'avancer plus vite et – surtout – d'échapper à un veto des Etats non participants. Il est vrai que l'idée franco-allemande d'une flexibilisation générale de la PESD par la coopération renforcée n'a pas pu être sauvée au cours des travaux de la Convention et de la CIG. Cependant, les autres moyens de flexibilisation introduits dans le texte sont une conséquence directe de la politique de Paris et Berlin, soutenue à la Convention par une majorité des autres représentants gouvernementaux et du Parlement européen. Il faut également en retenir que la France s'est engagée dans une initiative franco-allemande visant à introduire un élément supranational dans la PESD, concession au partenaire d'outre-Rhin qui ne doit pas être sous-estimée.

Les progrès en matière de capacités et d'infrastructure militaire remontent incontestablement pour une large part à des propositions ou au moins à une étroite concertation franco-allemande. Il ne faut mentionner que trois exemples pour souligner l'impact de l'action bilatérale de Paris et Berlin : l'idée d'une Agence européenne de l'armement (appelée plus tard Agence européenne de défense), réclamée dans la contribution franco-allemande à la

¹² Cf. Propositions conjointes franco-allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la PESD du 21 novembre 2002, in : Politique étrangère de la France, novembre-décembre 2002, pp. 124-126.

Convention, reprise ensuite par le groupe de travail sur la défense¹³ et répétée lors du sommet des Quatre à Bruxelles en avril 2003¹⁴ fit son chemin et sera réalisée au cours de l'année 2004 sans attendre que le traité constitutionnel soit ratifié.¹⁵ Ceci souligne la volonté de la France et de l'Allemagne d'agir à l'intérieur du traité, sans pour autant renoncer à l'option « hors traité », si « l'option UE » semble retarder ou même bloquer les choses.

Le deuxième exemple concerne l'installation d'une capacité collective pour la planification et la conduite d'opérations militaires de l'UE – indépendante de l'OTAN – et a été beaucoup plus controversé que l'Agence de l'armement. Cette controverse était due à deux facteurs : premièrement, la proposition fut avancée par les adversaires européens de la politique américaine en Irak lors du sommet des Quatre, en plein conflit transatlantique et intraeuropéen sur l'intervention des Etats-Unis en Irak. Deuxièmement, l'initiative semblait mener directement à une duplication des structures de l'OTAN – ce qui allait à l'encontre des priorités stratégiques de Londres (et de Washington) mais aussi d'une grande partie des autres pays membres ou candidats de l'UE¹⁶. Ce conflit, qui semblait diviser les Européens une nouvelle fois, finit par être résolu d'une manière simple : Paris et Berlin acceptaient la proposition britannique de créer une cellule permanente de planification au Commandement suprême des forces alliés en Europe (SHAPE) et obtenaient en contrepartie la concession majeure de Londres de mettre en place un centre d'opérations de l'UE pour planifier et conduire des opérations sans le recours à l'OTAN.¹⁷ Certes, l'utilité d'une petite unité d'officiers indépendante du SHAPE n'est pas évidente au premier abord. Cependant, l'opération Artemis au Congo (pour ne pas parler de la situation aux Balkans) a montré qu'il y aura à l'avenir des crises et des conflits où ni les Etats-Unis ni l'OTAN ne seront impliqués. Qui plus est, la gestion de ce conflit par la France et l'Allemagne, d'un côté, et le Royaume-Uni, de l'autre, souligne leur capacité d'assumer le « leadership » dans la PESD. Pour arriver à une certaine cohésion en matière de PESD, la consultation permanente de la Grande-Bretagne par Paris et Berlin sera donc une condition sine qua non pour toute démarche franco-allemande.

Ceci vaut aussi pour le troisième exemple : la proposition de mise sur pied de groupements tactiques (« battle-groups ») qui pourraient être déployés à la demande des Nations Unies

¹³ Cf. Rapport final du groupe de travail « Défense » de la Convention européenne, 16 décembre 2002, voir : <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/02/cv00/00461f2.pdf>.

¹⁴ Cf. Déclaration commune du 29 avril 2003 de la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement d'Allemagne, de France, du Luxembourg et de Belgique à Bruxelles, in : Politique étrangère de la France, mars-avril 2003, pp. 386-388.

¹⁵ Le 30 juillet 2004, le Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana, nomma le Britannique Nick Witney comme premier directeur de l'Agence européenne de défense.

¹⁶ Cf. Judy Dempsey, « Britain to set out its limits on EU defence », in : Financial Times, 3 septembre 2004 ; Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, « A Constitutional Treaty for the EU. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003 », voir : http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/FoE_IGC_Paper_cm5934_sm,0.pdf.

¹⁷ Pour le centre d'opérations, le Conseil européen est convenu en juin 2004 « que les moyens nécessaires à la mise en place rapide d'un tel centre devaient être disponibles pour le 1er janvier 2006 au plus tard ». Cf. Conclusions de la présidence, Conseil européen de Bruxelles, 17 et 18 juin 2004.

pour la gestion de crises internationales.¹⁸ Cette initiative, au début franco-britannique et rejointe rapidement – sur demande française – par l’Allemagne, souligne que le moteur franco-allemand en PESD ne peut maintenir sa capacité de dégager des majorités au sein de l’UE que s’il est complété au moins par un partenariat constant avec la Grande-Bretagne. La PESD a besoin d’une trilatéralisation de l’ancien moteur franco-allemand.

Pour ce qui concerne les aspects politico-stratégiques du développement récent de la PESD, l’impact concret du couple franco-allemand sur la genèse de la stratégie européenne de sécurité reste difficile à évaluer. Cependant, on peut identifier des facteurs bilatéraux qui ont certainement facilité l’accord entre les Quinze sur ce document et qui sont en même temps une condition nécessaire pour des actions cohérentes dans le cadre de cette stratégie. L’aspect le plus important est le rapprochement des stratégies nationales française et allemande. Les deux pays ont opéré des tournants dans ce secteur : la France en professionnalisant son armée, en renforçant sa capacité de projection et, finalement, en postulant que sa sécurité devra être assurée principalement en dehors du territoire national et européen.¹⁹ L’Allemagne n’en est pas encore là. Néanmoins, le fait d’avoir abandonné définitivement la priorité de la défense territoriale au profit d’une projection de forces en dehors du territoire européen ou de l’OTAN²⁰, signifie un changement fondamental des principes stratégiques allemands. Si la France exerce, en matière stratégique, une influence au moins indirecte sur son partenaire d’outre-Rhin, c’est Berlin qui pousse Paris en direction d’un début de communautarisation de la PESD. Certes, comme on a vu, ce début est timide et difficile à faire passer parmi les Vingt-cinq. Néanmoins, il révèle une évolution de la politique française en matière de sécurité et de défense.

Bien sûr, des divergences non-négligeables persistent, notamment sur l’Alliance atlantique et sur des priorités différentes quant à l’usage de la force et l’importance de l’aspect civil en PESD. Un dialogue franco-allemand approfondi sur ces questions est absolument nécessaire pour donner un fondement stable à la poursuite du dialogue stratégique avec les autres partenaires de l’UE. Cela dit, pour ce qui est de la flexibilisation des mécanismes de décision et de l’évolution de l’infrastructure et des capacités de la PESD, la France et l’Allemagne ont joué un rôle important pendant les deux dernières années. Si, en plus, la crise irakienne a eu comme résultat l’ouverture du dialogue franco-allemand à une certaine trilatéralisation avec la Grande-Bretagne, la PESD ne pourra que profiter de cette coopération. Pour être clair : il n’y aura pas, à longue échéance, de convergence entre la France et le Royaume-Uni sur la finalité de la PESD/PESC. La consultation triangulaire ne mènera pas automatiquement à une série d’initiatives des trois grands. Il n’y aura donc pas de « moteur trilatéral » en politique de

¹⁸ Cf. Renforcer la coopération européenne en matière de sécurité et de défense, Déclaration franco-britannique du 24 novembre 2003, in : <http://www.doc.diplomatie.gouv.fr>.

¹⁹ Cf. Livre Blanc sur la Défense 1994, Paris 1994 ; cf. loi n° 96-589 de programmation militaire 1997-2002 du 2 juillet 1996, voire http://www.defense.gouv.fr/ema/texte/loiprog_old/princ.htm ; pour le rapport annexé à la loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 voire http://www.defense.gouv.fr/ema/texte/loiprog_old/annexe.htm.

²⁰ Cf. Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung, 21 mai 2003.

défense. Cependant, l'objectif de cette coopération à trois doit être double : élaborer ensemble un maximum d'initiatives communes (par exemple en matière d'armement et d'harmonisation de capacités militaires) et arriver à une meilleure gestion de crise en cas de conflit politique au sein du « triangle » Paris-Berlin-Londres.

3 - La gouvernance économique et monétaire

En janvier 2003, le Conseil des ministres de l'économie et des finances (« Ecofin ») constata un déficit excessif du budget public de l'Allemagne dans le sens de l'article 104 du traité sur la Communauté européenne. Cinq mois plus tard, le même constat fut fait pour la France. Quatre ans après la réalisation de l'Union économique et monétaire (UEM), le Conseil déclencha alors l'étape suivante d'une procédure pouvant déboucher sur des sanctions financières substantielles pour les Etats concernés. Cependant, la Commission européenne fit preuve d'indulgence en raison de la conjoncture défavorable et considérant également que la première application des règles du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) concernait des membres de l'Union aussi éminents que l'Allemagne et la France. Elle recommanda donc au Conseil Ecofin de demander aux deux pays une réduction de leurs déficits dans un délai confortable (jusqu'en 2005). Jusque-là, la procédure se déroula d'une façon prévisible et suivant les mécanismes du PSC. Mais elle fut interrompue en novembre 2003 quand le Conseil dut statuer sur les recommandations de la Commission. Profitant de la procédure de vote à la majorité qualifiée, Paris et Berlin réussirent à suspendre temporairement la procédure pour déficit excessif, soutenues dans leur position surtout par l'Italie, pays frôlant les mêmes problèmes de déficit budgétaire.²¹

L'importance de cette décision ne peut être mesurée que dans son contexte historique. On en retiendra trois considérations marquantes : 1) la relation franco-allemande avait mérité, au cours de l'évolution de l'intégration européenne depuis les années cinquante, l'appellation de « moteur ». Qui plus est, elle était devenue en quelque sorte le garant de la « méthode Monnet », donc d'une application approfondie et élargie de l'approche communautaire à d'autres domaines politiques. La suspension de la procédure du PSC signifie le contraire : en quelque sorte, Paris et Berlin firent marche arrière, en se débarrassant de mécanismes faisant partie intégrante du droit primaire de l'UE. 2) Ils donnèrent, par-là, un mauvais exemple aux nouveaux membres de l'Union et à ceux des anciens qui n'adhèrent pas encore à l'UEM. Les arguments juridiques ne tiennent pas, le traité laissant au Conseil la liberté de rejeter les recommandations de la Commission (mais non de les modifier sans une nouvelle impulsion de la Commission).²² Mais, malgré l'annulation de la décision du Conseil par la Cour de Justice, les conséquences politiques pour la cohérence de l'intégration de l'Union à 25 risquent d'être graves. 3) La France et l'Allemagne mettent très sérieusement en danger la capacité spécifique de leadership qu'elles avaient acquise pour la politique économique et monétaire. L'UEM est – jusqu'à présent – le dernier grand projet qui apparaisse incontestablement

²¹ Cf. « La France et l'Allemagne font voler en éclats le pacte de stabilité », in : Le Monde, 25 novembre 2003. Dans un arrêt rendu le 13 juillet 2004, la Cour de Justice des Communautés européennes, saisie par la Commission, annula la décision du Conseil européen du 25 novembre 2003.

²² Voir l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes du 13 juillet 2004 dans l'affaire C-27/04, cf. : communiqué de presse n° 57/04 de la Cour de Justice du 13 juillet 2004 ; cf. l'article « Pacte de stabilité : la justice européenne condamne Paris et Berlin », in : Le Monde, 14 juillet 2004.

comme le résultat d'un bon fonctionnement du célèbre moteur franco-allemand – une coopération qui remonte à l'initiative de Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt pour l'instauration du Système monétaire européen en 1979.

Cet « acquis bilatéral » en politique économique et monétaire n'est certainement pas le résultat d'intérêts et de convictions convergents des deux pays. Déjà pendant les négociations sur le traité de Maastricht, la France et l'Allemagne poursuivaient des politiques différentes en matière économique et monétaire, Paris soutenant l'idée d'un gouvernement économique (donc d'un contrôle et d'une coordination étroites des politiques économiques nationales par le Conseil des ministres), Berlin favorisant, dans un esprit traditionnellement plus libéral, le maintien et le renforcement des compétences des Etats membres.²³ Ces approches différentes se retrouvent dans les termes linguistiques utilisés : le mot allemand « Ordnungspolitik » signifiant que l'Etat se contente d'établir les règles, le cadre juridique de « l'économie sociale de marché » dans lequel l'économie peut évoluer librement ; le terme français de « gouvernement économique » traduisant la prétention de l'Etat français de s'investir plus directement dans le processus économique, selon des objectifs plus ou moins explicites. Tous les acteurs allemands, l'Etat fédéral, les Länder ainsi que les milieux économiques adoptent par conséquent dans ce débat sur la coordination économique des positions très réticentes voire complètement négatives.²⁴

Cela dit, depuis le traité d'Amsterdam, la méthode ouverte de coordination, qui n'attribue pas de pouvoir de sanctions à l'Union, s'est intégrée au droit de l'Union et ses domaines d'application sont devenus de plus en plus nombreux au cours des dernières années. L'évolution continue mais en même temps prudente vers un renforcement limité des compétences économiques de l'Union, reflète toute l'ambiguïté de l'action franco-allemande. Cette ambiguïté se retrouve aussi dans le comportement de Paris et Berlin pendant la crise actuelle du PSC. Le ministère allemand des finances, tout en prônant depuis le printemps 2004 une certaine flexibilisation du pacte, se réclame néanmoins de l'objectif d'un budget national équilibré et poursuit une politique d'austérité. La France, par contre, n'a pas hésité, dans les mêmes conditions, à augmenter son budget de défense²⁵ et à réaliser depuis 2002 des allègements fiscaux importants²⁶.

²³ A Maastricht, les Douze se sont finalement mis d'accord sur un compromis très proche de la position allemande, en attribuant au Conseil le droit d'adresser des recommandations aux Etats membres pour veiller à une certaine compatibilité des politiques nationales avec les grandes orientations définies auparavant par le Conseil et la Commission, sans pour autant lui donner le droit d'émettre des sanctions. Cf. art. 103 du traité sur la Communauté européenne.

²⁴ Cf. Elke Thiel, « L'Allemagne, l'UEM et le pacte de stabilité », in : Politique étrangère, 1/2004, pp. 165-176.

²⁵ Le budget de défense augmenta de 7,5% en 2003 et de 4,3% en 2004, soit de 28,9 milliards d'euro en 2002 à 31,07 milliards d'euro en 2003 et à 32,4 milliards d'euro en 2004.

²⁶ Pendant les deux premières années du gouvernement Raffarin (2002-2004), l'impôt sur le revenu baissa de 10%.

Il est donc peu surprenant que l'initiative franco-allemande lors de la Convention européenne ait été menée selon un profil bas.²⁷ Paris et Berlin se contentèrent de proposer une valorisation des mécanismes de coordination économique, notamment dans le cadre de l'Eurogroupe. A la différence de leurs positions ultérieures, les deux gouvernements ne touchèrent pas aux règles du PSC, sauf pour un renforcement timide des pouvoirs de la Commission : « les procédures liées aux pouvoirs de surveillance objective [...] doivent être accordés à la Commission ». En même temps, ils ne proposaient pas de changer voire de renforcer les responsabilités de la Commission concernant la procédure de déficits publics. On peut supposer que Jacques Chirac et Gerhard Schröder auraient préféré ne pas élargir du tout les compétences de la Commission dans le PSC et se sont simplement inclinés devant la pression des autres membres de l'Eurogroupe. Qui plus est, les deux pays ne sont pas parvenus à imposer leur position aux autres membres de la Convention : dans le texte final du projet de traité constitutionnel, le poids de la Commission dans la procédure de déficits publics excessifs fut nettement renforcé.²⁸ Ce n'est que par une intervention vigoureuse pendant les négociations de la CIG que l'Allemagne, soutenue par la France et d'autres Etats membres, réussit à revenir au statu quo dans le texte définitif du traité constitutionnel.²⁹ Tout au long de cette évolution, la France et l'Allemagne ont défendu une position qui ne correspondait pas à leur prétention d'être moteur du processus communautaire, mais qui découlait de leurs préférences nationales.

Quel a été l'impact de l'action franco-allemande dans ce débat à la Convention et pendant la CIG ? Concernant, premièrement, la discussion sur une flexibilisation du PSC, Paris et Berlin évitèrent de prendre une position claire. Pendant longtemps, les différences franco-allemandes sur ce point ont rendu impossible une initiative commune. Il semblerait que, sous l'impression des problèmes allemands conjoncturels et budgétaires, un certain rapprochement se profile entre les responsables politiques des deux pays. Cependant, les prises de positions françaises, jugeant la politique européenne « beaucoup trop monétariste » sont, beaucoup plus que les idées allemandes, marquées par l'objectif d'accompagner une flexibilisation des règles du PSC par une forte coordination *ex ante* des politiques budgétaires nationales.³⁰ A cela s'ajoute le fait que le gouvernement allemand reste divisé sur la question d'une modification des règles du pacte.³¹

²⁷ Cf. Propositions conjointes franco-allemandes sur la gouvernance économique pour la Convention européenne, 20 décembre 2002, in : <http://www.diplomatie.gouv.fr/actu/article.asp?ART=30831>.

²⁸ Le projet de traité constitutionnel prévoit que le Conseil des ministres, « sur proposition de la Commission », décide s'il y a un déficit excessif. Comme le Conseil, pour modifier une proposition de la Commission, doit statuer à l'unanimité, le projet de la Convention signifie donc une certaine communautarisation du PSC. Cf. art. III-76 (6) du projet de Constitution.

²⁹ Cf. l'article III-184 du traité constitutionnel dans la version adoptée par la CIG le 18 juin 2004.

³⁰ Cf. l'article « Quand l'Europe réunit Juppé et Sarkozy », in : Le Figaro, 3 juin 2004.

³¹ Cf. l'article « Berlin kündigt Stabilitätspakt auf », in : Financial Times Deutschland, 12 mai 2004.

Pour ce qui est, deuxièmement, d'une communautarisation des instruments de gouvernance économique et monétaire au-delà du PSC, les propositions franco-allemandes restèrent en dessous des idées avancées deux mois auparavant par le groupe de travail de la Convention. Dans son rapport final, ce groupe avait avancé l'option de renforcer les compétences de la Commission pour l'élaboration et la mise en œuvre des grandes orientations de politiques économiques.³² Paris et Berlin se contentèrent de proposer « une implication plus marquée des parlements nationaux ».

Ce n'est que dans un troisième domaine, celui de la coordination des politiques économiques et monétaires des membres de l'Eurogroupe, que des idées franco-allemandes se retrouvent dans le texte final du traité constitutionnel. Bien que les réunions des ministres de la zone euro restent informelles (contrairement à la proposition franco-allemande de créer un Conseil Euro-Ecofin), l'Eurogroupe est valorisé par l'instauration d'un président pour une durée de deux ans et demi ainsi que par l'élaboration de grandes orientations de politique économique ne concernant que les membres de la zone euro – toutes innovations qui sont issues de l'initiative franco-allemande de décembre 2002.

Contrairement à la PESC/PESD, il semble difficile de déceler, dans l'action commune de Paris et Berlin en politique économique et monétaire au cours des années récentes, une convergence des intérêts et priorités nationaux. Le fait que les deux gouvernements aient poursuivi la même politique en novembre 2003 pour éviter des sanctions dans le cadre du PSC n'a pas du tout renforcé leur crédibilité. Au contraire : l'ancien moteur n'a pas seulement endommagé une institution cruciale de l'Union européenne. L'analyse des politiques allemande et française montre qu'il y a, tout au plus, harmonie entre les objectifs de court terme des deux gouvernements. Quant aux stratégies à long terme, on peut douter sérieusement d'une convergence des orientations nationales. L'approche « par le haut » semble donc peut prometteuse pour relancer le moteur franco-allemand dans ce domaine. Néanmoins, la présentation, à l'occasion du Conseil des ministres franco-allemand de septembre 2003 à Berlin, de dix projets bilatéraux concrets pour soutenir la croissance³³, donc une approche « par le bas », semble plus appropriée pour avancer à un moment, où les conditions économiques sont peu propices pour un grand projet franco-allemand.

³² Cf. Rapport final du Groupe de travail sur la gouvernance économique à la Convention européenne, 21 octobre 2002, in : <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/02/cv00/00357f2.pdf>.

³³ Cf. « L'Allemagne et la France, ensemble pour plus de croissance en Europe », Conseil des ministres franco-allemand à Berlin, 18 septembre 2003, in : Politique étrangère de la France, septembre-octobre 2003, pp.109-111.

4 - Vers une réforme du bilatéralisme franco-allemand ?

Le débat des deux dernières années sur un approfondissement des structures et des procédures de l'intégration européenne était accompagné d'une discussion sur une relance des relations franco-allemandes. En 2002, les responsables politiques en France et en Allemagne parlaient d'une nécessaire « adaptation » du traité de l'Élysée aux réalités nouvelles (Gerhard Schröder) ou même de la conclusion d'un nouveau « pacte fondateur » franco-allemand (Jacques Chirac).³⁴ Cette discussion aboutit finalement à la déclaration commune du 22 janvier 2003.³⁵ Ce texte constitue le document central des deux gouvernements quant à une définition officielle de la raison d'être des relations franco-allemandes dans l'Union européenne élargie.

Par cette déclaration, Paris et Berlin essayaient de répondre à une pression politique exercée autant par leurs partenaires européens que par les milieux politiques en France et en Allemagne. Jusqu'en octobre 2002, le blocage de l'UE face au défi principal – la préparation de l'élargissement de l'Union – était complet : d'une part, le sommet de Copenhague en décembre de cette année devait clore officiellement les négociations avec les pays candidats. D'autre part, la France et l'Allemagne en tant qu'adversaires principaux dans le conflit sur une réforme de la politique agricole commune (PAC) et sur l'application des subventions agricoles et des Fonds structurels aux nouveaux membres de l'Union n'avaient pas réussi à élaborer à temps un compromis au niveau bilatéral. Ils n'avaient donc pas réussi à formuler ce qu'on appelait depuis longtemps les « compromis par procuration » : des compromis qui, parce qu'ils intègrent des positions françaises et allemandes assez nettement opposées, couvrent pratiquement tout l'éventail des positions des autres Etats membres. La solution proposée par Paris et Berlin en dernière minute à leurs partenaires, après un silence de plusieurs années, était plutôt le contraire : elle ne régla pas à long terme le problème du financement de l'élargissement ; ni ne présenta une réforme durable de la PAC ; et, comme elle fut dévoilée un jour avant la réunion du Conseil européen, elle ne permit pas aux partenaires de faire entendre leurs voix à temps.³⁶ Dans l'ensemble, Paris et Berlin faisaient, à l'époque, tout pour soutenir ceux qui voient dans le partenariat franco-allemand un directoire exclusif au détriment des autres.

³⁴ Pour les positions de Jacques Chirac et de Gerhard Schröder voir la conférence de presse à l'issue de la rencontre franco-allemande le 27 mai 2002 à Paris, in : http://elysee.fr/cgi-bin/auracom/aurweb/search/file?aur_file=discours/2002/0205FRAL.html. Voir aussi le discours du président de la République, Jacques Chirac, le 6 mars 2002 à Strasbourg dans le cadre de la campagne pour l'élection présidentielle, in : http://www.elysee.fr/cgi-bin/auracom/aurweb/search/file?aur_file=discours/2002/D020306.html.

³⁵ Cf. Déclaration commune du président de la République française, Jacques Chirac, et du chancelier de la République fédérale d'Allemagne, Gerhard Schröder, 22 janvier 2003, in: *Politique étrangère de la France*, janvier-février 2003, pp. 107-111.

³⁶ Cf. Conférence de presse du ministre français des Affaires étrangères, Dominique de Villepin, après une rencontre franco-allemande dans le cadre du processus de Blaesheim, Bruxelles, 24 octobre 2002, in : *Politique étrangère de la France*, septembre -octobre 2002, pp. 309-310 ; Conseil européen, conclusions de la présidence, Bruxelles, 25 octobre 2002, in : *ibid.*, pp. 310-318.

Par conséquent, l'objectif de l'approfondissement des relations franco-allemandes devait être double : renforcer la dynamique et la visibilité de l'action bilatérale au profit du processus d'intégration (fonction « motrice ») ; rétablir la capacité des deux pays de percevoir à temps les crises de l'UE et de contribuer de manière efficace à leur résolution (fonction « gestion de crises »). Dans leur déclaration, les deux gouvernements se sont engagés à « développer leur coopération de manière exemplaire au sein l'Union européenne », afin que leurs projets communs puissent « servir de base aux politiques européennes ». ³⁷ Dans ce contexte, Paris et Berlin tracent deux pistes : une approche politique et une approche institutionnelle.

Le texte de la déclaration reste à un niveau plutôt général. Une analyse de l'effet des propositions politiques conduit à un bilan mitigé. Des idées déjà introduites à la Convention européenne, comme l'installation d'une Union européenne de sécurité et de défense, sont répétées. Il y a ensuite des déclarations de principe, comme le renforcement de l'Europe « comme espace de liberté, de sécurité et de justice afin que tous les citoyens vivent en sécurité » ou bien sur « une nouvelle solidarité avec les pays du Sud ». Cependant, la déclaration va au-delà d'un texte n'engageant personne. C'est par « des initiatives bilatérales permettant d'expérimenter, dans des domaines d'action prioritaires, une union plus étroite » que Paris et Berlin veulent établir une sorte de coopération renforcée au niveau bilatéral – une coopération en dehors des traités de l'Union mais qui aurait vocation à entraîner les partenaires. Des exemples prouvent qu'une telle approche peut être très efficace : l'idée franco-allemande de la création d'un Collège européen de sécurité et de défense pour promouvoir une culture européenne en la matière, formulée pour la première fois par le Conseil franco-allemand de sécurité et de défense en 2000 et reprise par la déclaration de janvier 2003, fait son chemin avec la présentation d'un projet précisé au Comité politique et de sécurité de l'UE en janvier 2004. L'initiative pour la mise en place d'un Centre européen d'économie internationale pourrait, de même, aboutir avant la fin de l'année 2004 ³⁸

Une autre proposition sur la possibilité pour des ressortissants français et allemands vivant dans le pays partenaire d'obtenir la nationalité du pays hôte sans perdre l'autre, semble être de moindre portée que sa perception publique ne le faisait croire. Bien que l'idée de double nationalité soit une des rares initiatives politiques très concrètes de la déclaration, elle reste surtout symbolique. Les effets pour les personnes concernées se résument surtout à l'accès à la fonction publique de l'autre pays – effet positif, mais dont ne profitera certainement qu'une

³⁷ Cf. Déclaration commune de président de la République française, Jacques Chirac, et du chancelier de la République fédérale d'Allemagne, Gerhard Schröder, 22 janvier 2003 ; chiffre 14.

³⁸ On peut ajouter l'évolution de l'Eurocorps, qui remonte à l'instauration de la Brigade franco-allemande en 1989. Jusqu'en 1996, la Belgique, l'Espagne et le Luxembourg avaient fourni des troupes. Au stade actuel, l'Autriche, le Canada (en tant que membre de l'OTAN), la Finlande, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni et la Turquie ont intégré des personnels à l'Etat-Major de l'Eurocorps.

petite minorité. Néanmoins, depuis janvier 2003, les conditions administratives et bureaucratiques de la double nationalité sont remplies.³⁹

Enfin, l'exemple de la politique industrielle montre qu'il ne faut pas confondre le lancement de quelques initiatives isolées avec une harmonisation profonde des objectifs nationaux au profit de l'Union entière. Il est vrai que l'annonce, dans la déclaration de janvier 2003, d'une coopération approfondie en matière de politique industrielle a eu un écho dans la déclaration du Conseil des ministres franco-allemand de septembre 2003. Mais il est vrai aussi que le ministre français de l'économie et des finances, Nicolas Sarkozy, annula en mai 2004 une réunion avec son homologue allemand pour régler le contentieux bilatéral sur l'affaire Alstom-Siemens.⁴⁰ Le différend entre Paris et Berlin sur cette question montre, d'un côté, que la préférence et l'agenda politique nationaux l'emportent facilement sur la politique déclaratoire de sommets bilatéraux. Il souligne, de l'autre, qu'il reste extrêmement difficile de surmonter les traditions nationales (comme par exemple celle de la relation Etat – économie) par un règlement de conflits tacite et diplomatique.

Au-delà de la dimension fonctionnelle, Paris et Berlin tentèrent, par cette déclaration, d'améliorer les procédures de concertation bilatérale par l'installation de nouvelles institutions. Depuis mai 2003, les sommets classiques bilatéraux prennent ainsi la forme d'un Conseil des ministres franco-allemand réunissant les deux cabinets entiers. Des «secrétaires généraux pour la coopération franco-allemande», rattachés respectivement au premier ministre français et au chancelier allemand entamèrent leur travail pour coordonner « la préparation, la mise en œuvre, le suivi des décisions des instances politiques de concertation et le rapprochement de nos deux pays dans les instances européennes ». Ils disposent du soutien de structures spéciales dans les deux ministères des Affaires étrangères.⁴¹

Si les réunions conjointes des Conseils des ministres rappellent une nouvelle fois le goût des acteurs franco-allemands pour les symboles, l'installation des secrétaires généraux avec leurs équipes aux ministères des Affaires étrangères représente une approche beaucoup plus opérationnelle et pragmatique. Ils reprennent pour une large part les fonctions des anciens coordinateurs qui disparaissent des organigrammes des deux ministères. Le fait que le dernier coordinateur allemand ait été nommé depuis « conseiller pour la coopération sociétale franco-allemande » souligne la valorisation politique des nouvelles structures en ce sens que leur responsabilité dépasse les questions relatives à la société civile. Donc, l'installation de

³⁹ Le gouvernement fédéral avait décidé déjà en septembre 2001 de résilier la convention du Conseil de l'Europe du 6 mai 1963 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités. C'est ainsi qu'une des principales conditions juridiques du côté allemand pour la réalisation de la double nationalité franco-allemande fut donc déjà remplie avant le 22 janvier 2003. En revanche, les frais que doit payer un ressortissant allemand pour obtenir le droit de maintenir la nationalité allemande à côté de la nationalité française s'élèvent à 255,00 €. Cependant, ce problème de frais importants ne concerne pas uniquement le cas de la double nationalité franco-allemande.

⁴⁰ Cf. l'article « Berlin und Paris verschieben Industriegipfel kurzfristig », in : Financial Times Deutschland, 28 mai 2004.

⁴¹ La responsabilité des relations franco-allemandes à l'Auswärtiges Amt fut détachée du service regroupant la France, le Benelux et l'Autriche et placée sous le nom de «Arbeitsstab Frankreich» comme structure autonome au département « Europe ».

structures propres pour coordonner les actions des différents ministères nationaux est certainement un point fort de la déclaration franco-allemande. Les deux cellules ont la compétence de faire pression sur les autres ministères afin de garantir une meilleure cohérence de l'action en amont et en aval des Conseils des ministres bilatéraux. Qui plus est, elles sont impliquées directement dans la planification de projets bilatéraux comme celui de la coopération entre régions françaises et Länder allemands (« processus de Poitiers ») ou celui de la facilitation des mouvements de personnes entre la France et l'Allemagne.

De l'autre côté, il y a aussi des points faibles que l'on ne peut pas ignorer. Bien que l'installation des secrétaires généraux signifie une meilleure implication de ces instances dans le processus de décision politique des deux pays, ce progrès incontestable est doublement limité : *premièrement*, au niveau des domaines de compétences. Il est positif de « professionnaliser » la coopération bilatérale et de la rendre plus efficace et cohérente. Mais il ne suffit pas pour cela d'attribuer aux nouveaux services des compétences dans les domaines purement bilatéraux. Il faudrait aussi qu'ils soient impliqués dans la coopération bilatérale sur les grands dossiers de politique européenne : PESC, gouvernance économique et monétaire, financement de l'UE, commerce extérieur etc. Les deux services des secrétaires généraux, comme ils sont conçus aujourd'hui, n'ont pas cette capacité. Cependant, la paralysie franco-allemande des années 1997-2002 et les grands désaccords européens des derniers temps (crise irakienne, pacte de stabilité) ont démontré la nécessité de structures appropriées pour déceler à temps aussi bien des frictions bilatérales en politique européenne, que des conflits entre les acteurs franco-allemands et leurs partenaires européens. Cela pose, *deuxièmement*, la question de la méthode de travail : coordonner ou planifier ? Bien sûr, les deux services font déjà aujourd'hui un travail qui dépasse la pure coordination. Il n'est pas non plus question d'en faire un autre « Centre d'analyse et de prévision » ou « Planungsstab ». Mais pourquoi ne pas faire évoluer les structures existantes vers un système de surveillance (« early warning system ») de la politique européenne des deux pays ?⁴²

Les propositions du 22 janvier 2003 signifient-elles les débuts d'une réforme du bilatéralisme franco-allemand correspondant à l'objectif défini ? Au niveau institutionnel, les nouveaux services diplomatiques représentent une plus value incontestable pour la cohérence de l'action bilatérale. Cela dit, leur travail constructif souffre du fait que les projets purement bilatéraux, qui sont souvent très techniques, échappent habituellement à l'attention du public. C'est tout le contraire pour les grands dossiers en politique européenne et de sécurité : la perception du moteur franco-allemand par les partenaires – et par conséquent sa légitimité – dépendent surtout de l'action bilatérale dans ces domaines. La coopération européenne de Paris et Berlin a besoin d'un suivi permanent par un service diplomatique qui pourrait se constituer à partir des structures actuelles. Des projets politiques bilatéraux tels que formulés – malheureusement de manière peu systématique – dans la déclaration de janvier 2003, peuvent soutenir cette évolution. Ils ne peuvent toutefois pas remplacer la définition

⁴² Cf. Martin Koopmann, « Axe franco-allemand, le seul qui vaille », in : Libération, 19 septembre 2002.

commune de positions européennes et l'élaboration de grands projets européens par le moteur franco-allemand, capables de rassembler une majorité des membres de l'Union. La clef du succès de cette approche sera l'ouverture du bilatéralisme franco-allemand à d'autres partenaires. La réussite de la coopération trilatérale avec le Royaume-Uni en politique européenne de sécurité et de défense démontre les chances d'une telle perspective. Il est d'autant plus regrettable qu'elle ne se retrouve pas dans la déclaration commune. A l'avenir, la non-exclusivité du bilatéralisme franco-allemand sera la condition sine qua non du maintien de sa légitimité.

Conclusions

L'analyse des trois dossiers de la coopération franco-allemande permet d'esquisser trois scénarios, qui semblent représenter les voies principales de l'action commune au cours des dernières années :

- L'action franco-allemande est motivée par des intérêts et traditions nationaux différents. De cette divergence d'intérêts peut résulter une politique européenne commune très constructive à condition que les deux partenaires partagent une même vision de la finalité politique ou économique des dossiers concernés. Dans ce cas, ils sont capables de formuler des « compromis par procuration » et d'obtenir le soutien de la plupart des autres Etats membres. Dans l'histoire de l'intégration européenne, ce fut le cas pour la mise en place de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et de la Communauté économique européenne ou, récemment, de l'Union monétaire. Mais ce fut le cas aussi pour les propositions franco-allemandes à la Convention européenne quant à une flexibilisation de la PESD. Cette initiative avait obtenu une large majorité au sein de la Convention et n'échoua qu'à cause d'une résistance acharnée du Royaume-Uni. Le contre-exemple et le sort des propositions franco-allemandes peu constructives en politique économique et monétaire souligne, a contrario, l'importance d'une vision partagée de la finalité du projet.
- Paris et Berlin poursuivent une politique basée sur des intérêts convergents voire identiques sans avoir – par conséquent – le besoin de formuler des compromis par procuration. L'exemple de la crise irakienne a montré le risque que les deux pays courent alors d'être mis en minorité et de subir une nette perte d'influence, s'ils ne cherchent pas une coopération étroite et précoce avec leurs partenaires. Dans l'Union avec 25 membres, une « harmonie franco-allemande trop offensive » doit toujours être balancée par l'intégration ostensible d'autres partenaires. Sinon, Paris et Berlin ne risquent pas seulement d'endommager l'acquis politique et communautaire de l'UE (comme dans le débat sur le PSC) mais aussi de nuire à leur légitimité comme moteur de l'intégration européenne.
- Comme il sera difficile à l'avenir de réaliser des compromis par procuration, vu la multiplicité des intérêts nationaux dans une Union à 25 et plus, et comme il sera impossible d'imposer à une vingtaine de partenaires une politique issue du simple bilatéralisme franco-allemand, le seul scénario possible sera celui de son ouverture à d'autres partenaires. C'est le scénario d'une « préstructuration de compromis et d'initiatives » à travers des coopérations flexibles suivant les caractéristiques de chaque dossier politique. L'exemple du choix du successeur de Romano Prodi comme président de la Commission a montré une fois de plus qu'une simple proposition bilatérale aura de moins en moins de chances d'aboutir. Par contre, l'évolution de la PESD en 2003 constitue l'exemple d'une ouverture réussie de la coopération franco-allemande.

Mais, qu'on ne s'y trompe pas : le capital bilatéral issu de la réconciliation entre la France et l'Allemagne à partir des années cinquante est sans équivalent en Europe. L'Union européenne a besoin d'un bilatéralisme franco-allemand qui développe tant ses structures institutionnelles que ses capacités de concevoir des projets politiques bilatéraux et européens. Il n'est pas question de remplacer le moteur franco-allemand par un triangle Paris-Berlin-Londres ou bien par une coopération exclusive des grands Etats membres⁴³. L'adaptation du moteur franco-allemand à l'Union des Vingt-cinq passera par la recherche systématique et en amont des partenaires adéquats suivant le dossier politique en question. Se rapprocher pour converger vers une même idée de la finalité politique et économique de l'Union ; prendre en compte la diversité et la légitimité des intérêts des autres pays membres – soit-ils grands ou petits ; construire à temps une base solide avec des partenaires sans abandonner la propre capacité innovatrice : voilà les trois conditions cadres pour le maintien de la légitimité et de l'efficacité du moteur franco-allemand dans l'Union européenne élargie.

⁴³ Dans une interview, le ministre français de l'économie et des finances, Nicolas Sarkozy, avait réclamé une coopération étroite entre les six grands pays de l'Union (France, Allemagne, Grande-Bretagne, Espagne, Italie, Pologne) qui «ont et auront les mêmes problèmes à gérer». Cf. «Nicolas Sarkozy : 'Ma méthode pour réformer' », in : *Les Echos*, 23 juin 2004.

Etudes et Recherches déjà parues sur le même thème

Disponibles sur le site Internet de Notre Europe

- **Le regard des autres : le couple franco-allemand vu par ses partenaires**
Matt Browne, Carlos Closa, Søren Døsenrode, Franciszek Draus, Philippe de Schoutheete, Jeremy Shapiro
Disponible en français et anglais (avril 2004).
- **La nouvelle architecture de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ?**
Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild
Disponible en français et anglais (avril 2003).
- **Berlin 11-12/04/2001, Vers un nouveau contrat social en Europe. France-Allemagne : modèles sociaux et mutations économiques.**
Disponible en français et allemand.
- **Paris, 18/10/2000, L'Europe et les relations franco-allemandes.** En collaboration avec l'IFRI et la DGAP
Disponible en français uniquement.
- **Berlin, 3-4 février 1999, Le moteur franco-allemand à l'épreuve de l'Agenda 2000.** En collaboration avec la Fondation scientifique Bertelsmann
Disponible en français uniquement.

Etude disponible en français et Anglais sur le site <http://www.notre-europe.asso.fr>

© Notre Europe, octobre 2004

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.