

France-Allemagne : si loin, si proche ?

Dr. Daniela SCHWARZER
Chef du service Intégration européenne,
Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Sommaire

1. Introduction.....	3
2. Une nouvelle proximité : cinq années de relations franco-allemandes depuis le 40^{ème} anniversaire du traité de l'Élysée en 2003	4
<i>La déclaration commune : une réponse aux tensions du couple franco-allemand</i>	<i>4</i>
<i>Un effort de cohésion à l'égard des défis communs</i>	<i>5</i>
Les Conseils des ministres franco-allemands.....	6
Les rencontres de Blaesheim, un cadre de coordination.....	7
La coopération administrative en dehors des sommets gouvernementaux.....	7
La coopération parlementaire	8
Bilan	9
3. Un nouvel éloignement : les tensions entre les présidences de l'Union européenne	11
Des divergences de styles et de priorités	11
Les réactions aux changements.....	12
Les perceptions réciproques.....	13
L'importance du couple franco-allemand pour l'intégration européenne	13
4. Divergences et convergences d'intérêts : les possibilités d'actions conjointes	16
L'évolution de l'Union économique et monétaire	17
<i>Positions du gouvernement français.....</i>	<i>18</i>
<i>L'opinion publique en France.....</i>	<i>19</i>
<i>Positions du gouvernement allemand.....</i>	<i>20</i>
<i>L'opinion publique en Allemagne.....</i>	<i>21</i>
<i>Options d'actions communes</i>	<i>22</i>
Le rapport au voisinage : les perspectives d'élargissement, la politique de voisinage et l'Union pour la méditerranée	25
<i>Positions du gouvernement français.....</i>	<i>25</i>
<i>L'opinion publique en France.....</i>	<i>28</i>
<i>Positions du gouvernement allemand.....</i>	<i>28</i>
<i>L'opinion publique en Allemagne.....</i>	<i>30</i>
<i>Options d'actions communes</i>	<i>31</i>
L'avenir de la politique européenne de sécurité et de défense	34
<i>Positions du gouvernement français.....</i>	<i>34</i>
<i>L'opinion publique en France.....</i>	<i>36</i>
<i>Positions du gouvernement allemand.....</i>	<i>36</i>
<i>L'opinion publique en Allemagne.....</i>	<i>38</i>
<i>Options d'actions communes</i>	<i>38</i>
5. Perspectives pour la coopération franco-allemande	41

1. Introduction

À l'automne 2007, le couple franco-allemand a connu une phase difficile. La querelle sur l'Union pour la Méditerranée a constitué, selon un diplomate de haut rang, « *la plus grave crise des relations franco-allemandes* » de ces dernières années. L'accord sur ce projet, début mars 2008, et la proposition commune que les deux pays sont parvenus à présenter au Conseil européen des 12-13 mars montrent que les deux parties s'efforcent de coopérer de manière constructive. À la veille de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, ce revirement était nécessaire et il mérite d'être salué. La crise de l'intégration, accentuée par le « non » irlandais au traité de Lisbonne, rend d'autant plus important le fait de pouvoir compter sur la coopération franco-allemande.

Compte tenu des querelles violentes que se sont parfois ouvertement livrées Paris et Berlin, l'envers du décor mérite d'être examiné pour avoir une vue d'ensemble de l'intense coopération politique et administrative qui existe depuis 5 ans entre la France et l'Allemagne. Il convient d'aller au-delà de la forte médiatisation des divergences conjoncturelles et de s'interroger sur les perspectives communes à long terme : quels sont les intérêts stratégiques partagés par la France et l'Allemagne dans l'Union européenne et dans l'économie mondiale ? Quelles sont les attentes politiques des populations des deux pays ? Les divergences sont-elles aussi fortes que le suggèrent certains discours et désaccords ?

La présente étude commence par une analyse des relations bilatérales aux niveaux gouvernemental, parlementaire et administratif depuis la déclaration commune de 2003 à l'occasion du 40^{ème} anniversaire du traité de l'Élysée qui avait relancé la coopération avec pour objectif de rendre à chacun des deux pays la place qui lui revenait dans l'Union.

Puis, cette aspiration à un rôle politique à l'échelle européenne sera comparée avec le rôle de moteur des projets européens réellement joué par ces deux États au cours des années passées, et avec les divergences affichées de styles et de préférences entre les présidences allemande et française. Enfin, cette partie s'achèvera par une discussion sur la question suivante : dans l'Union, une bonne relation franco-allemande doit-elle toujours être considérée comme une condition nécessaire pour la poursuite de l'intégration et pour une présidence réussie du Conseil de l'Union européenne ?

Les positions allemande et française sur certains thèmes européens fondamentaux seront examinées pour tenter de trouver des possibilités d'actions communes : l'Union économique et monétaire, la politique d'élargissement et de voisinage et la politique européenne de sécurité et de défense. Le dernier chapitre tirera les conclusions de la présente analyse et s'intéressera aux perspectives d'avenir pour la coopération franco-allemande dans l'Union européenne.

2. Une nouvelle proximité : cinq années de relations franco-allemandes depuis le 40^{ème} anniversaire du traité de l'Élysée en 2003

Si l'on se fie aux récits des médias, les relations franco-allemandes sont extrêmement changeantes. Depuis des années, et pas seulement depuis 2007, la relation est tout autant marquée par les querelles que par les accords bilatéraux et les initiatives communes dans le cadre de l'Union européenne. Si, au début de l'année 2008, l'agenda bilatéral était encore dominé par les fortes oppositions, exprimées publiquement, sur la Méditerranée et l'union monétaire, on a assisté début mars à un resserrement des liens entre l'Allemagne et la France qui a même permis le lancement de l'initiative européenne d'Union pour la Méditerranée par le Conseil européen des 12-13 mars. En juin, après l'échec du référendum irlandais, les deux pays ont montré, par le biais de leur déclaration commune relative à la poursuite du processus de ratification, qu'ils poursuivaient les mêmes objectifs dans cette nouvelle crise de l'intégration, contrairement à ce qui s'était passé après l'échec du référendum en France en 2005.

Indépendamment de la fluctuation de la relation politique au plus haut niveau, les dernières années ont vu se développer un réseau étroit et largement méconnu de mécanismes de coopération et de consultation. Certes, il n'empêche pas les oppositions politiques et les divergences d'intérêts et il n'a pas permis, au cours des 5 dernières années, de donner une force d'intégration suffisante. Toutefois, il offre aux relations bilatérales une continuité et une proximité telles que la coopération franco-allemande se démarque nettement de toutes les autres relations bilatérales au sein de l'Union européenne. Cette coopération étroite repose sur la déclaration commune faite à l'occasion du 40^e anniversaire du traité de l'Élysée qui a relancé la coopération franco-allemande sur une nouvelle base. Des doutes existaient déjà à l'époque sur la solidité de la relation entre les deux voisins.

La déclaration commune : une réponse aux tensions du couple franco-allemand

À la fin des années 1990, les tensions politiques et les incertitudes sur les tentatives de rapprochement des sociétés civiles des deux pays étaient sources de vives discussions sur l'avenir du couple franco-allemand¹. Déjà, à cette époque, Berlin et Paris montraient peu d'intérêt à dynamiser les relations franco-allemandes et à servir de moteur à des initiatives communes dans le cadre de l'Union².

À l'image de la controverse déclenchée à l'automne 2007 par l'initiative française sur la Méditerranée, lors de la conférence intergouvernementale sur la négociation du traité de Nice en décembre 2000, l'ancien chancelier allemand Gerhard Schröder et l'ancien président français Jacques Chirac s'étaient ouvertement opposés sur la nouvelle pondération des voix au Conseil des ministres, la France s'obstinant à vouloir conserver la parité avec l'Allemagne alors que la République fédérale avait vu sa population augmenter du fait de la réunification. En mars 1999, la France avait bloqué la proposition allemande qui visait à réformer la politique agricole commune pour en réduire le coût et prévoyait un co-financement à hauteur de 25%. En 1998, la nomination du premier président de la Banque centrale européenne avait suscité des tensions entre Paris et Berlin. À cela, il convient d'ajouter les divergences en termes de finalité de l'Union qui sont

¹ Malgré l'existence d'un important réseau de structures de la société civile, les sondages montraient dans les années 1990 un désintérêt pour le pays partenaire et la volonté d'apprendre la langue de l'autre avait diminué. Cette tendance a récemment été renversée.

² Voir par exemple « La France et l'Allemagne à pied d'œuvre », *Le Monde*, 24.09.2002 ; Sabine von Oppeln, « Das Ende einer privilegierten Beziehung? », *Dokumente*, 2 (Avril 2003), pp. 11–18 ; Henrik Uterwedde, « Eine zukünftige Partnerschaft? », *Frankfurter Rundschau*, 20.1.2003.

apparues dans les discours de l'ancien ministre allemand des Affaires étrangères, Joschka Fischer, à l'Université Humboldt et du Président Chirac lors de son discours au Bundestag³.

C'est dans ce contexte qu'on a pu douter, à la fin des années 1990, du couple franco-allemand, alors même que la coopération bilatérale avait connu, avant le 40^e anniversaire du traité de l'Élysée, une nouvelle dynamique qui fut ensuite décisive pour le contenu du futur traité. La fréquence des rencontres bilatérales avait nettement augmenté, la France et l'Allemagne s'entendaient sur les principales questions de politiques européenne et étrangère, excepté dans les cas conflictuels mentionnés précédemment. Toutefois, les impulsions essentielles à la poursuite de l'intégration, comme auparavant pour l'union monétaire ou la politique européenne de sécurité et de défense, ne semblaient pas être la priorité des autorités politiques des deux États.

Un effort de cohésion à l'égard des défis communs

Cette situation étant considérée comme problématique des deux côtés du Rhin, la nouvelle version du traité de l'Élysée⁴ devait renforcer les structures de coopération franco-allemande, rendre la coopération encore plus étroite et permettre un meilleur équilibre des intérêts⁵. L'Allemagne et la France devaient ainsi retrouver leur rôle de moteur de l'Union européenne et conserver leur poids relatif dans une Union élargie⁶. Selon la déclaration commune de janvier 2003, la coopération bilatérale devait contribuer à la réussite de l'élargissement et à l'adoption d'une constitution commune dans le contexte de la mondialisation et « proposer à nos partenaires une vision commune de l'Europe de demain ». En outre, les deux pays montraient un certain intérêt à rapprocher leurs agendas politiques nationaux et à rendre possible un échange d'expérience plus poussé sur les projets de réformes les plus urgents et les plus sensibles tels ceux relatifs à l'évolution démographique ou à la pression concurrentielle croissante dans le cadre de la mondialisation.

³ Joschka Fischer, *De la Confédération à la Fédération - réflexion sur la finalité de l'intégration européenne*, Discours à l'Université Humboldt de Berlin, 12.5.2000 ; Jacques Chirac, *Notre Europe*, Discours du président de la République française devant le Bundestag allemand, 27.6.2000.

⁴ L'intensification de la coopération remonte au traité de l'Élysée de 1963 par lequel Charles de Gaulle et Konrad Adenauer avaient fondé un partenariat politique spécial entre les deux pays. Dix-huit ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale, ce traité d'amitié ne constituait pas le point de départ mais une confirmation des relations qui s'étaient déjà développées aux niveaux politique, sociétal et économique. Outre le rapprochement et la compréhension qui existaient déjà hors d'un cadre formel, le traité de l'Élysée devait renforcer le processus d'échanges sur la scène politique et dans la société. Une réconciliation durable devait reposer, d'après les Pères fondateurs, sur des modifications des structures et des attitudes auxquelles il convenait d'apporter un soin constant. Ce traité a amélioré la régularité des échanges, dans la mesure où il prévoyait chaque année deux rencontres des chefs d'État et de gouvernement et quatre rencontres des ministres des Affaires étrangères et de la Défense. Le Conseil économique et financier franco-allemand et le Conseil franco-allemand de défense et de sécurité ont également vu le jour. Sous l'influence de la Guerre froide, le traité formulait des objectifs non atteints aujourd'hui ainsi qu'une « position analogue en termes de relations extérieures » ou encore la création des bases d'une union de défense franco-allemande, même si l'Allemagne avait imposé un préambule transatlantique au traité.

⁵ Pour une analyse détaillée des nouvelles formes de coopération, voir Daniela Schwarzer, « Duo ohne Führungswillen. Deutschland und Frankreich in der erweiterten EU », *SWP-Studie*, Berlin, 2006, p.15.

⁶ Hans Martin Bury, Noëlle Lenoir, « Eine neue Etappe der Zusammenarbeit zwischen Berlin und Paris », *Handelsblatt*, 17.9.2003.

La déclaration commune actuellement en vigueur présente le contenu de la coopération franco-allemande⁷ :

1. Mesures de renforcement des relations entre les sociétés des deux pays, notamment dans les domaines de l'éducation, des échanges de jeunes et des médias.
2. Coordination des politiques internes, notamment pour l'harmonisation du droit, l'élaboration de positions communes sur les questions fondamentales qui se posent à moyen et long terme en matière de politique économique et financière et la coopération des conseils d'éthique des deux pays. En outre, la coopération doit être approfondie pour les politiques relatives à l'industrie, au commerce, à l'énergie, aux technologies et aux transports.
3. Coopération plus étroite en matière de politique étrangère afin d'adopter des positions communes dans les instances internationales. Recherche d'une complémentarité entre les réseaux diplomatiques et consulaires pouvant aller jusqu'à l'ouverture d'ambassades communes.
4. Propositions d'initiatives européennes concrètes relatives notamment au renforcement des institutions européennes, à la création d'une Union européenne de sécurité et de défense comprenant une politique européenne de l'armement⁸. Dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, recherche d'une politique européenne commune du droit d'asile et de l'immigration, d'un parquet européen, d'une politique européenne des frontières, etc.

Les Conseils des ministres franco-allemands

Pour concrétiser ce projet, il a été nécessaire d'institutionnaliser un processus de coordination bilatéral renforcé. À ce titre, des consultations gouvernementales ont été introduites sous la forme de Conseils des ministres franco-allemands qui se sont réunis neuf fois jusqu'à présent, alternativement en France et en Allemagne. Depuis 2003, on peut observer trois phases.

La première phase a été marquée par la volonté de donner un signal politique fort à l'opinion publique par le biais de rencontres gouvernementales les plus vastes possibles, au cours desquelles de nombreux thèmes bilatéraux étaient abordés. Ces sommets devaient dynamiser des projets bilatéraux dont les objectifs intermédiaires, les problèmes et les progrès dans chaque domaine devaient être consignés dans des feuilles de route détaillées. Lors des rencontres ministérielles consacrées au contrôle de la mise en œuvre, les services concernés rendaient compte des avancées des projets sélectionnés, ce qui garantissait non seulement une continuité entre les rencontres, mais créait aussi une pression considérable pour présenter des résultats positifs. Ces rencontres gouvernementales, par leur grande continuité en termes de contenu et de fonctionnement, mais aussi par leur préparation et leur bilan, constituaient une grande amélioration par rapport aux consultations antérieures. Elles se déroulaient aux niveaux des chefs d'État et de gouvernement et des ministres des Affaires étrangères, à l'exception des réunions du Conseil économique et financier et du Conseil de défense et de sécurité, et servaient avant tout à trouver des positions communes avant les grands rendez-vous internationaux tels que les Conseils européens, l'Assemblée générale des Nations Unies ou les rencontres du G7/G8.

La deuxième phase des consultations gouvernementales a commencé en novembre 2007 avec le Conseil des ministres sur le thème de l'immigration et de l'intégration. Lors de cette 8^e rencontre, la règle requérant la plus forte représentation ministérielle possible avait continué à prévaloir. Toutefois, au lieu de faire un tour d'horizon détaillé de tous les ministères et de tous les sujets, un thème central avait été décidé en amont des discussions et des activités. Les deux secrétaires généraux étaient chargés de faire le bilan des progrès de ce projet bilatéral. Ce format a également été conservé lors du 9^e Conseil des ministres franco-allemand à Straubing le 9 juin 2008, sur les thèmes Énergie/Climat/Environnement. En outre, lors des dernières réunions, le Conseil franco-

⁷ Voir § 14 de la Déclaration commune à l'occasion du 40^e anniversaire du traité de l'Élysée du 22.1.2003.

⁸ Voir également à cet égard la déclaration du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité du 23.1.2003.

allemand de défense et de sécurité a été intégré dans le Conseil des ministres alors qu'il se réunissait séparément jusqu'à présent.

Le renforcement de la spécialisation des Conseils des ministres franco-allemands a marqué le début de la troisième phase. Désormais, seuls les ministres dont le portefeuille relève du thème abordé accompagnent leur chef d'État et/ou de gouvernement lors de la rencontre⁹. Ce fonctionnement permet certes d'approfondir le travail sur un thème donné mais il pourrait priver les consultations gouvernementales franco-allemandes d'un élément important : la dynamisation bilatérale de tous les domaines qui avait permis, au cours des années passées, de lancer et de faire avancer des projets mais aussi de construire d'étroites relations de travail.

Les rencontres de Blaesheim, un cadre de coordination

Depuis le 31 janvier 2001, les « rencontres dites de Blaesheim¹⁰ », jouent un rôle politique très important. Il s'agit de discussions informelles entre le président français et la chancelière allemande, accompagnés de leur ministre des Affaires étrangères. Ces rencontres complètent les consultations gouvernementales qui ont lieu deux fois par an.

À la fin de l'année 2000, le président français Jacques Chirac et le chancelier allemand Gerhard Schröder étaient convenus de se rencontrer toutes les six à huit semaines lors de discussions informelles. Cette décision s'inscrivait dans le contexte d'une prise de conscience réciproque de la dégradation de la relation franco-allemande depuis la réunification allemande mais aussi dans celui des conflits décrits précédemment sur les questions de politique européenne. Pour éviter les conflits d'intérêts ouverts, ou du moins les atténuer, les rencontres de Blaesheim devaient permettre de dresser un bilan objectif des intérêts réciproques, d'encourager une meilleure compréhension de la sensibilité du partenaire et de procéder à un échange de vues informel sur les thèmes bilatéraux, européens et mondiaux.

Ces discussions constituent, à côté des objectifs fixés dans la déclaration commune faite lors du 40^{ème} anniversaire du traité de l'Élysée, l'une des principales nouveautés de ces dernières années. Les changements de gouvernement à Berlin (2005), puis à Paris (2007) ont montré que, malgré l'absence de fondement juridique, ce format de rencontres est d'une grande importance politique car ces réunions ont survécu aux changements de gouvernement. Toutefois, en raison de l'importance politique qui avait été conférée à ces rencontres lors de situations conflictuelles, l'annulation, par le président français, de la rencontre de Blaesheim prévue en février 2008 a suscité des inquiétudes. Et l'on peut se demander si ce format continuera à être apprécié à sa juste valeur par les deux parties¹¹. Remplaçant la véritable rencontre de Blaesheim prévue auparavant, c'est finalement le dîner commun d'Angela Merkel et de Nicolas Sarkozy selon un « format semblable aux rencontres de Blaesheim », le 3 mars 2008, en marge de la foire informatique CeBIT, qui a permis de trouver un accord franco-allemand sur la possibilité d'une Union pour la Méditerranée, quelques jours avant le Conseil européen des 12-13 mars.

La coopération administrative en dehors des sommets gouvernementaux

La coopération franco-allemande ne se limite pas aux rencontres à un haut niveau politique, elle repose également sur une étroite coopération au niveau opérationnel. Dans la première phase, de

⁹ La déclaration commune, lors du 40^{ème} anniversaire, constitue la base de cette nouvelle spécialisation des rencontres ministérielles et de cette limitation du nombre de participants. Elle prévoit au paragraphe 36 : « Des Conseils des ministres restreints pourront être réunis pour traiter de sujets spécifiques ». L'élan politique de cette réforme est venu du président de la République française Nicolas Sarkozy qui, immédiatement après son entrée en fonction, sans doute sur la base de son expérience en tant que ministre de l'Intérieur puis des Finances, s'était prononcé en faveur d'une restriction de ces conseils des ministres.

¹⁰ Du nom du village alsacien de Blaesheim à côté de Strasbourg

¹¹ L'agacement a ensuite été accentué par l'annulation, quelques jours plus tard, du Conseil économique et financier franco-allemand prévu depuis plusieurs mois, car la ministre française des Finances, Christine Lagarde, devait accompagner le président français à un meeting électoral, quelques jours avant les élections municipales.

2003 à 2006, les Conseils des ministres ont donné l'élan nécessaire à l'intensification de la coopération au niveau administratif. Les feuilles de route continuent à donner aux administrations ministérielles, dans tous les domaines, des objectifs concrets et un cadre de coopération précis. Toutefois si, à l'avenir, le format des Conseils des ministres devait être limité à un petit nombre de ministres, les incitations et la pression politique sur les différents domaines de compétences pourraient diminuer, et plus encore si les secrétaires généraux pour la coopération franco-allemande étaient chargés des compte-rendus sur les avancées des projets et du retour d'informations dans les ministères spécialisés ; il en résulterait une perte de visibilité du travail effectué dans les différents domaines.

Les secrétaires généraux constituent, au-dessous du niveau politique, la plus haute instance de coordination dans les relations bilatérales. Ils coordonnent la préparation, la mise en œuvre et le suivi des décisions des instances politiques de coordination. Ils président, en outre, la Commission interministérielle pour la coopération entre la France et l'Allemagne, où se réunissent régulièrement les représentants des différents ministères. La coopération entre les divers ministères est essentiellement coordonnée par le « Arbeitsstab Frankreich » au ministère allemand des Affaires étrangères et par la « Mission Allemagne » au ministère français des Affaires étrangères tandis qu'elle est encouragée par des « correspondants » dans chacun des ministères.

La coopération implique également des fonctionnaires, qui n'ont jamais été concernés jusqu'à présent par le franco-allemand et qui se voient néanmoins contraints à la coopération bilatérale sur les thèmes évoqués en Conseil des ministres, ce qui peut améliorer considérablement la compréhension des méthodes de travail, des problèmes et des points de vue du pays partenaire. Dans certains domaines, l'échange d'informations et la convergence d'intérêts entre la France et l'Allemagne ont ainsi gagné en indépendance, en flexibilité et en rapidité par rapport aux rencontres formelles. Les programmes d'échanges de fonctionnaires ont joué un rôle important dans le rapprochement des deux appareils administratifs ; ils concernent chaque année environ 25 fonctionnaires de chaque nationalité. Les bénéficiaires de l'échange ont généralement un grade minimum et certaines compétences précises ; ils sont intégrés dans le processus de décision, ce qui leur permet de se faire une idée des spécificités et des intérêts du pays partenaire. La coopération opérationnelle est alors facilitée par les contacts et la confiance établis préalablement.

La coopération parlementaire

Au cours des 5 dernières années, la coopération entre les parlements s'est intensifiée.

À l'occasion du 40^e anniversaire du traité de l'Élysée, les deux parlements se sont réunis à Versailles et ont élaboré une déclaration commune sur l'avenir de la coopération¹². Celle-ci prévoit :

- un renforcement de la coopération des commissions spécialisées sur les questions européennes et étrangères ainsi que des délibérations des commissions spécialisées pour accompagner la coopération gouvernementale ;
- une coordination des positions des délégations des deux parlements lors d'assemblées parlementaires internationales¹³ ;
- un renforcement des échanges entre les députés et les personnels administratifs ;
- le maintien de la réunion annuelle des instances dirigeantes (Präsidium du Bundestag et Bureau de l'Assemblée nationale).

Depuis 2003, ce sont les commissions chargées des Affaires européennes qui, à leur niveau, ont engagé la coopération la plus intensive. Outre leurs séances communes, les commissions se sont engagées à se communiquer leurs rapports d'information et à laisser travailler leurs rapporteurs « *en*

¹² Déclaration commune de l'Assemblée nationale et du Bundestag allemand, Séance commune tenue le 22 janvier 2003 au château de Versailles à l'occasion du 40^e anniversaire du traité d'amitié franco-allemand.

¹³ L'intervention franco-allemande conjointe de Norbert Lammert et du sénateur Robert del Picchia, lors de la 110^{ème} assemblée de l'Union interparlementaire au Mexique le 20.4.2004, en constitue un bon exemple.

commun sur les grands sujets européens »¹⁴. L'obtention de résultats concrets se révèle toutefois difficile en raison des divergences de rôle et de fonctionnement des parlements. L'importance des séances communes de ces commissions tient avant tout à l'intensité des échanges sur les thèmes et problèmes européens d'actualité. De grandes questions d'avenir sont également évoquées, telles que le traité constitutionnel de l'Union européenne, l'élargissement, ainsi que des projets de réglementations européennes sensibles sur le plan politique comme la directive sur la libéralisation du marché des services. L'objectif de soutien à la coopération gouvernementale n'est toutefois pas suffisamment visible ; il serait plus judicieux qu'il soit assumé par les commissions spécialisées que par les commissions chargées des Affaires européennes.

Concernant le contrôle de la subsidiarité prévu dans le traité de Lisbonne, contrairement aux déclarations d'intentions initiales¹⁵, le Bundestag et l'Assemblée nationale ne semblent pas organiser de rencontres préparatoires spécifiques pour endosser un rôle commun particulier en matière de contrôle des institutions européennes. Le nouveau traité prévoit qu'un tiers des parlements nationaux peuvent déposer une plainte en cas de violation du principe de subsidiarité ; il serait donc logique que l'Allemagne et la France s'engagent, le cas échéant, en tant qu'« *organisateur* » de ce dépôt de plainte. Les modalités de ce contrôle parlementaire renforcé sont déjà en place : à condition qu'elles le souhaitent politiquement, l'Allemagne et la France pourraient donc les activer même si le traité de Lisbonne n'était pas appliqué tout de suite.

Un groupe de travail interparlementaire de l'Assemblée nationale et du Bundestag a été mis en place pour la première fois en 2003 et a permis de poser les bases de la réforme de l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) entre octobre 2003 et mai 2004. Un autre groupe sur la « diversité culturelle en Europe » a été créé en février 2005 et a présenté un rapport intermédiaire deux ans plus tard¹⁶.

Le groupe parlementaire franco-allemand du Bundestag constitue la plus ancienne instance des relations franco-allemandes. Conjointement avec son homologue français, le groupe d'amitié France-Allemagne de l'Assemblée nationale, il organise régulièrement des rencontres, des discussions, des programmes d'échange et des voyages d'étude pour les parlementaires¹⁷. Un grand colloque parlementaire est organisé environ tous les deux ans. Les derniers se sont tenus à Potsdam, en mars 2006, sur le thème de l'immigration et à Lyon, le 4 avril 2008, sur le thème de la sécurité publique et des libertés individuelles. En choisissant ces deux problématiques, les parlementaires se sont intéressés à des thèmes centraux du travail du Conseil des ministres, sans toutefois créer de lien politique entre les deux instances.

Les réunions annuelles des présidences sont essentiellement consacrées à la coordination de la coopération parlementaire ; elles rassemblent les présidents des commissions chargées des Affaires européennes et des groupes d'amitié France-Allemagne. Le 28 avril 2008, les deux présidents des parlements ont annoncé leur intention d'élargir la coopération bilatérale à la Pologne, dans le cadre du triangle de Weimar¹⁸.

Bilan

Cinq années après le 40^{ème} anniversaire du traité de l'Élysée, la coopération bilatérale a retrouvé une certaine intensité, notamment grâce aux impulsions politiques du Conseil des ministres. La

¹⁴ Déclaration commune du 25.3.2003 de la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et de la Commission des affaires de l'Union européenne du Bundestag sur leur coopération.

¹⁵ Protocole de la 64^{ème} session de la Commission des Affaires européennes du Bundestag avec la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale le 9.3.2005.

¹⁶ http://www.bundestag.de/aktuell/presse/2007/pz_0702141.html

¹⁷ Depuis 2000, il organise chaque année un colloque parlementaire Paris-Berlin, au cours duquel des députés, des experts et des journalistes peuvent discuter de thèmes politiques d'actualité. Les groupes d'amitié organisent en outre, depuis 1998, un programme d'échange de parlementaires, dans le cadre duquel les députés participent aux sessions des commissions et des groupes parlementaires à Paris et visitent les circonscriptions électorales avec les députés.

¹⁸ Ambassade d'Allemagne en France : Réunion des Présidences du Bundestag et de l'Assemblée nationale, Dresde, 28 avril 2008, <http://www.france-allemande.fr/Reunion-des-presidences-de-l-3328.html>

coopération parlementaire renforcée ne soutient la coopération gouvernementale que dans les grandes lignes. Elle pourrait donc être davantage développée, tout comme la coopération bilatérale en matière de contrôle de la subsidiarité dans l'Union européenne.

Ces contacts politiques et administratifs étroits revêtent aussi une importance particulière car la « génération de la réconciliation », pour laquelle la coopération et l'équilibre des intérêts constituaient une nécessité évidente, est désormais partie à la retraite. Certes, la coopération n'est, bien souvent, pas exempte de tension et elle est rendue difficile par des jeux de pouvoir, des barrières culturelles ou encore tout simplement du fait des divergences des processus politiques. Néanmoins, même dans une période de tension comme en 2007/2008, la coopération offre aux relations bilatérales une certaine continuité en matière d'action et de confiance réciproque.

Dès l'apparition d'un signal politique de renforcement de la coopération, il peut rapidement être intégré au processus de coordination bilatérale grâce aux infrastructures existantes. Cela a été le cas lorsqu'Angela Merkel et Nicolas Sarkozy ont décidé, le 3 mars 2008, après plusieurs querelles, de créer des groupes de travail bilatéraux sur la préparation de la présidence française de l'Union européenne. Ceux-ci ont pu rapidement se mettre au travail et profiter du réseau de contacts existant dans les ministères spécialisés, mais aussi du « Arbeitsstab Frankreich » et de la « Mission Allemagne » des ministères des Affaires étrangères.

Cinq ans après la relance du traité de l'Élysée, il semble toutefois nécessaire de revoir ce format de consultation extrêmement dense (même si la participation ministérielle a été réduite en 2006). La réduction de la taille des Conseils des ministres permet certes un travail plus approfondi mais elle prive les consultations gouvernementales d'un élément important : la prise en compte régulière et concrète de tous les domaines. Il convient par ailleurs de ne pas sous-estimer l'importance des signaux politiques pour la coopération au niveau opérationnel qui, sans un retour régulier et visible du niveau politique le plus élevé, n'est pas en mesure d'entretenir les relations établies. De ce fait, la coopération bilatérale dans l'Union élargie doit toujours se justifier, alors que ce n'était pas le cas dans la période d'après-guerre.

L'étroite coopération bilatérale instaurée dans le cadre du traité de l'Élysée n'étant elle-même pas en mesure de régler préventivement les divergences d'intérêts et de s'engager sur des voies constructives, les forums informels réguliers comme les rencontres de Blaesheim demeurent un élément capital des relations franco-allemandes.

Les nouvelles formes de coopération qui permettent de définir conjointement des intérêts stratégiques devraient être envisagées à l'aune des nouveaux défis politiques auxquels est confronté le couple franco-allemand, afin de pouvoir déceler et désamorcer au plus vite les futurs conflits sur les thèmes stratégiques majeurs. Il conviendrait de ne pas affaiblir davantage les institutions existantes telles que les rencontres de Blaesheim. Mais il reste à voir si la volonté politique se manifeste en ce sens.

3. Un nouvel éloignement : les tensions entre les présidences de l'Union européenne

Des divergences de styles et de priorités

L'arrivée au pouvoir du président français, Nicolas Sarkozy, a permis à la présidence allemande de l'Union européenne de parvenir à une véritable avancée lors du Conseil européen des 21-22 juin 2007. Sa volonté de contribuer à l'élaboration d'une version allégée du traité constitutionnel et de définir un mandat détaillé pour la future conférence intergouvernementale a permis à la chancelière allemande Angela Merkel de parvenir au principal objectif de la présidence allemande de l'Union européenne : le « sauvetage » de la substance du traité constitutionnel. Nicolas Sarkozy a ainsi permis de sortir d'une situation dans laquelle l'Allemagne et la France (après le « non » au référendum de 2005) avaient des positions fondamentalement opposées en termes d'intégration européenne.

Néanmoins, peu de temps après, les relations franco-allemandes ont renoué avec la phase d'adaptation nécessaire après tout changement de gouvernement dans le tandem franco-allemand. Le « *nouveau couple* », constitué du président français et de la chancelière allemande, a dû apprendre à se connaître et trouver un *modus vivendi* en termes de coopération. Comme auparavant dans l'histoire de l'intégration européenne, on a parlé d'une crise et d'un déclin du couple franco-allemand et on s'est plaint de la fin de cette relation privilégiée.

Toutefois, les conflits qui sont apparus à l'automne 2007 ont semblé se succéder sans interruption, à un rythme plus soutenu qu'auparavant. Cela a d'autant plus surpris que la France ne se trouvait qu'à quelques mois de sa présidence du Conseil de l'Union européenne et que la bonne coopération entre la France et l'Allemagne apparaît comme une condition nécessaire à son succès, d'autant plus que la précédente présidence française du Conseil en 2000 n'avait pas vraiment été une réussite¹⁹.

Déjà, Nicolas Sarkozy avait suscité des doutes sur les objectifs de la France en matière de politique européenne lorsqu'il avait attaqué la Banque centrale européenne au moment de la campagne électorale, attaques réitérées après son entrée en fonction, essentiellement par son conseiller spécial Henri Guaino. La déclaration de Nicolas Sarkozy visant à mettre fin aux quotas de pêche européens avait fortement surpris de nombreux partenaires européens car ces quotas s'inscrivent dans une politique commune que la France ne peut pas supprimer unilatéralement. En annonçant que le gouvernement français soutiendrait le producteur d'acier Arcelor-Mittal pour conserver des emplois en France qui, sinon, seraient délocalisés, le président contrevenait à la politique européenne de restrictions des subventions. Auparavant, Nicolas Sarkozy avait remis en question la politique commerciale de l'Union européenne et sa politique de concurrence.

En outre, la proposition française de créer une Union pour la Méditerranée sans tenir compte des partenaires et des institutions de l'Union européenne avait suscité une certaine colère et une forte opposition, en particulier de la part des Allemands. Il faudrait encore ajouter la visite de Nicolas Sarkozy lors de la réunion de l'Eurogroupe en juillet 2007, au cours de laquelle il avait expliqué que la France ne se conformerait pas à l'objectif d'équilibre du budget fixé pour 2010 et que les déficits allaient perdurer plus longtemps. Cette déclaration avait contribué à donner l'impression que les contraintes et les règles européennes n'étaient que d'une importance secondaire pour le président français et qu'elles passaient après les intérêts nationaux.

Outre les divergences sur les principales positions européennes de la France, le couple franco-allemand était également en désaccord du fait que les concertations étroites, informelles et

¹⁹ Voir Helen Drake, « France on trial? The challenge of change and the French presidency of the European Union, July-December 2000 », *Modern & Contemporary France*, 2001, t. 9, vol. 4, p. 461, et Christian Lequesne, « The French Presidency : The half success of Nice », *Journal of Common Market Studies*, Septembre 2001.

anticipées sur certaines initiatives avaient laissé place à un procédé dans lequel l'Allemagne n'était pas informée du projet, ou souvent trop tardivement pour qu'il soit possible d'en discuter. Ce revirement par rapport aux procédures habituelles, au cours desquelles les relations étroites offraient un certain nombre d'opportunités de discussion, ne concernait pas uniquement les initiatives sur l'Union européenne au sens strict mais aussi la façon de procéder de Nicolas Sarkozy en matière de politique étrangère, dans des dossiers sensibles comme ceux de la Libye ou de l'Iran.

Les réactions aux changements

Il est plus facile de juger les événements et le climat des relations franco-allemandes si l'on garde à l'esprit non seulement les changements structurels de l'Union européenne qui appellent à une redéfinition de la coopération franco-allemande, mais aussi la situation intérieure de la France après le référendum.

Le nouveau rapport de force qui s'est établi dans l'Union après l'élargissement, qui a fortement réduit la force d'entraînement politique et le poids économique des deux pays (pris individuellement mais aussi conjointement), constitue le principal facteur clé. La réunification allemande a fait pencher l'équilibre des forces franco-allemandes en faveur de l'Allemagne²⁰. La France, autrefois meneuse dans le couple franco-allemand, a dû redéfinir son rôle vis-à-vis de l'Allemagne, qui est désormais, de loin, le principal pays de l'Union. Son économie représente près de 25% du PIB de l'Union et, libérée des anciennes contraintes juridiques qui affectaient sa souveraineté, l'Allemagne cherche à développer une nouvelle politique européenne et étrangère. Pour la France, le principal défi consiste à s'adapter à la nouvelle situation allemande : nouvelle conscience de soi en matière de politique étrangère et européenne, présidences du Conseil de l'Union et du G7 considérées comme largement réussies et nouvelle puissance économique.

L'érosion manifeste de l'influence française sur la scène politique internationale, après avoir été l'une des puissances victorieuses, tient également à d'autres raisons qui sont extérieures à l'Union et qui s'inscrivent dans le contexte de la mondialisation. Si le statut de puissance nucléaire conférerait à la France une certaine position de force sur la scène internationale²¹, celle-ci a été diminuée par l'importance moindre accordée aux sièges permanents au Conseil de sécurité des Nations unies, par les nouvelles menaces ainsi que par l'unilatéralisme de la politique étrangère américaine.

Le Président français est confronté à une double tâche : il doit remettre la France sur la voie de la modernisation et de la croissance, alors que son « déclin » économique et politique ne cesse d'être annoncé (et exagéré) ; après l'échec du référendum sur le traité constitutionnel et la léthargie qui a ensuite saisi Jacques Chirac en matière de politique européenne, la France doit être remise sur la voie d'une politique européenne constructive, notamment à l'occasion de la présidence de l'Union européenne. Ainsi, les responsables politiques à Paris manifestent nettement leur volonté de présenter des résultats concrets aux citoyen(ne)s et de réagir aux peurs et préoccupations exprimées dans des sondages, ayant ainsi le sentiment de répondre au « Non » exprimé lors du référendum sur le traité constitutionnel. Ce sentiment semble être d'autant plus pris au sérieux que la population s'est vue retirer les possibilités de participation existantes (pas de référendum sur le traité de Lisbonne, possibilité de ratifier de futurs élargissements de l'Union européenne par voie parlementaire).

Si l'on compare les positions soutenues par la politique européenne de la France avec les sondages sur les attentes et les préférences des citoyen(ne)s à l'égard de l'Europe, on constate une forte adéquation avec l'opinion publique. Cela vaut, par exemple, pour le refus catégorique de Nicolas Sarkozy de voir la Turquie adhérer à l'Union européenne. Cela vaut aussi pour les tentatives incessantes de s'attaquer violemment, de manière rhétorique, aux « menaces » qui semblent venir de

²⁰ Sur les difficultés d'adaptation de la France, voir : Wichard Woyke, *Deutsch-Französische Beziehungen – Das Tandem fasst wieder Tritt*, 2. Auflage, Opladen 2004, p.187 ; voir aussi Helen Drake, « France: An EU Founding Member Cut Down to Size? », *Journal of European Integration*, 28 (mars 2006) 1, pp. 89–105.

²¹ Koopmann, op cit, p. 234.

l'Europe (quotas de pêche, BCE, politique des taux de change, etc.) ou, inversement, aux tentatives de définir l'Union, à l'extérieur, comme une puissance qui protège les intérêts des citoyen(ne)s dans divers domaines.

C'est dans cette logique qu'il faut comprendre le slogan de la présidence française de l'Union européenne « *l'Europe protection* » qui a conduit non seulement l'Allemagne, mais aussi les partenaires de la France du prochain trio présidentiel (République tchèque et Suède) à s'interroger sur sa compatibilité avec les valeurs d'ouverture internationale de l'Europe. En outre, la France porte un intérêt manifeste pour les questions fondamentales que constituent les finalités, l'intégration et l'élargissement de l'Union (comme en témoigne la mise en place un Comité des sages sur l'avenir de l'Union européenne ou l'initiative française sur la définition de la capacité d'intégration de l'Union). Il conviendra d'étudier attentivement le rôle international souhaité pour l'Union européenne car c'est à ce niveau que l'on pourra en appréhender les principaux défis. Les priorités de la présidence française de l'Union que sont l'immigration, la politique européenne de sécurité et de défense ainsi que l'énergie et le climat témoignent clairement de cet intérêt pour la dimension extérieure de l'Union. L'Allemagne semble proportionnellement moins intéressée et moins disposée à discuter de ces domaines et à engager des actions.

Les perceptions réciproques

Les controverses bilatérales récentes, en partie publiques, comme celles relatives à l'Union économique et monétaire ou encore à l'Union pour la Méditerranée, ont nourri une méfiance latente dans le couple franco-allemand. Comme à la fin des années 1990, les acteurs politiques et les observateurs ont incontestablement renforcé le sentiment d'absence de perspectives d'avenir communes visible non seulement dans les reportages des médias sur les relations bilatérales, mais aussi dans les débats qui accueillent des décideurs, des experts et des observateurs.

Ces perceptions réciproques sont marquées par deux tendances : les Allemands ont de plus en plus l'impression que la France, dans ses propositions européennes, cherche avant tout à transposer ses intérêts et ses sensibilités au niveau de l'Union, sans attacher véritablement d'importance à l'action commune ou à la coordination préalable. Le fait que certaines des propositions de Nicolas Sarkozy semblent tout simplement ignorer l'acquis communautaire ou qu'elles visent explicitement à sortir du cadre des structures et politiques existantes renforce le sentiment que ces propositions cherchent avant tout à élargir sa propre influence. Dans le contexte de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, une formulation aussi explicite des intérêts nationaux français conduit à s'interroger davantage encore sur la capacité de la France à endosser un rôle de médiateur véritablement neutre.

Quant aux Français, depuis quelque temps, ils ont de plus en plus le sentiment que l'Allemagne ne s'intéresse plus uniquement à la recherche d'un compromis européen et aux progrès de l'intégration, mais qu'elle cherche aussi à privilégier ses intérêts nationaux et à peser bien plus qu'auparavant les coûts et bénéfices directs qu'elle peut retirer de toute avancée de l'intégration. En effet, le pays a déjà obtenu tout ce qu'il pouvait espérer de l'intégration, comme en témoignent sa réunification, son intégration militaire dans le camp occidental, l'élargissement, etc. De nombreux responsables français ont été surpris par l'attitude de blocage très forte dont le gouvernement allemand a fait preuve à l'encontre d'importantes propositions politiques françaises comme l'Union pour la Méditerranée ou le renforcement des mécanismes de la gouvernance dans la zone euro. Quant à la réserve allemande sur les questions de défense, elle fait toujours l'objet de critiques, allant à l'encontre des aspirations françaises visant à renforcer la politique européenne de sécurité et de défense.

L'importance du couple franco-allemand pour l'intégration européenne

Le poids politique et la force de mobilisation du couple franco-allemand dans l'Union ont incontestablement diminué depuis l'élargissement à 27 États membres en 2004-2007.

Malgré ces modifications structurelles et la question lancinante de la convergence des intérêts des deux États, ces derniers se sont retrouvés ces dernières années au cœur de toutes les avancées de l'intégration européenne. Cela vaut non seulement pour les progrès d'intégration à l'échelle de l'Union européenne, comme le soutien commun au traité de Lisbonne ou, précédemment, aux initiatives communes lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe. Mais cela vaut aussi pour les coopérations entre un nombre limité d'États membres, comme dans le cadre des accords de Schengen et de Prüm dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Par ailleurs, l'Allemagne et la France se sont parfois opposées conjointement à l'application de certaines avancées ou règles de l'Union européenne. Ainsi, les deux pays ont insisté pour réformer le pacte de stabilité et de croissance, au moment même où ils en enfreignaient les règles et, en tant que contributeurs nets au budget de l'Union, ont adopté une position dure lors des négociations budgétaires sur les perspectives financières 2007-2013²².

Toutefois, en dépit de ces réserves et de sa force de mobilisation réduite, le couple franco-allemand reste déterminant pour les futures avancées en matière d'intégration. C'est précisément pour cette raison que les Livres blancs sur la défense et la sécurité nationale et sur la politique étrangère et européenne de la France reconnaissent explicitement le rôle spécifique joué par le tandem franco-allemand dans le développement actuel et futur de l'Union européenne. Plusieurs raisons expliquent pourquoi aucun « *moteur* » alternatif de l'intégration européenne ne s'est développé. Tout d'abord, aucun autre couple de pays ne possède le poids politique de la France et de l'Allemagne, ni la possibilité potentielle de créer un consensus au sein de l'Union européenne, comme cela a été le cas dans le passé avec la création de l'union monétaire ou de la politique européenne de sécurité et de défense. Les deux pays avaient alors réussi à prendre en compte les intérêts de l'Est et de l'Ouest, des petits et des grands pays, etc. En outre, la majorité des États membres de l'Union européenne font preuve d'une lassitude manifeste à l'égard de l'intégration : de nombreux gouvernements estiment que, mis à part la ratification et la mise en œuvre du traité de Lisbonne, aucune autre réforme des institutions ou des politiques n'est pour l'instant à l'ordre du jour. Cela explique l'absence d'initiatives et le peu d'écho politique des quelques rares propositions d'intégration²³.

Cependant, si l'intégration suscitait suffisamment d'intérêt pour être poursuivie, la France et l'Allemagne bénéficieraient de ressources décisives pour mettre en œuvre le projet. Les deux pays disposent du meilleur réseau de relations politiques et administratives mobilisable, même à court terme, pour l'élaboration d'initiatives et de positions communes, comme cela a été le cas pour la préparation de la présidence française. Si la France et l'Allemagne s'entendaient sur un projet et qu'une position commune était présentée à l'Union européenne, les deux pays pourraient intervenir auprès de « leurs » sphères d'influence et auprès de pays partageant les mêmes intérêts afin de promouvoir la proposition. De plus, ils constituent les deux principales économies de l'Union et disposent donc d'importants moyens qu'ils peuvent mettre à la disposition de leurs partenaires européens dans le domaine militaire, en matière de contribution au budget européen ou dans le domaine économique : la France et l'Allemagne représentent conjointement 47% du PIB de l'Union économique et monétaire et 34% du PIB de l'UE. Cette capacité à payer et à partager les charges pourrait avoir des répercussions positives sur la capacité à initier de nouvelles avancées en matière d'intégration ou d'action politique commune dans l'Union européenne.

Parallèlement, sur le long terme, la gestion politique des institutions européennes ne pourra pas remplacer les initiatives de groupes de pays, le pouvoir politique de mobilisation et d'initiative de la Commission européenne ayant beaucoup diminué. Le rôle joué, par exemple, par le président de la Commission européenne Jacques Delors pour la création et la mise en œuvre du marché unique et de l'Union économique et monétaire paraît dorénavant impensable. Dans une Union élargie, où les préférences nationales divergent, tout comme les degrés d'expérience et d'aspiration européennes, cet acteur supranational rencontre plus de difficultés à jouer un rôle de moteur politique, d'autant

²² L'Allemagne et la France, tout comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède, dans une « lettre des contributeurs nets », indiquent clairement qu'ils souhaitent limiter le budget communautaire à 1% du RNB de l'Union européenne.

²³ Voir par exemple Guy Verhofstadt, *Les États-Unis d'Europe*, Éditions Luc Pire, 2006.

plus que sa légitimité a diminué. Le rôle traditionnel qu'elle jouait dans l'après-guerre et qui faisait d'elle un acteur majeur de la construction de l'Europe, s'est fortement érodé au vu du degré d'intégration actuel.

De son côté, malgré sa politisation croissante, le Parlement européen n'exerce pour l'instant aucun leadership politique dans l'Union européenne qui lui permettrait de dynamiser l'intégration politique en présentant de nouveaux projets aux États membres de l'Union.

Si les nouvelles fonctions de président permanent du Conseil européen et de ministre des Affaires étrangères entrent un jour en vigueur, on peut se demander si elles permettront d'améliorer la gestion et la mobilisation politiques. Cela dépendrait des compétences attribuées à ces fonctions qui restent encore largement à définir et des personnes qui assumeront ces fonctions, notamment lors du premier mandat. Pour le moment, des tendances se dessinent : certains gouvernements, dont l'Allemagne, essaient d'empêcher le choix de toute personnalité forte qui pourrait empêcher les gouvernements nationaux de façonner les postes à leur guise²⁴.

Compte tenu de ces éléments et du fait que le traité de Lisbonne n'entrera pas en vigueur le 1^{er} janvier 2009 comme prévu, si la gestion politique dans l'Union européenne devait se renforcer ou même se développer, elle serait, dans un premier temps, exercée par des groupes d'États membres. Dans l'Union élargie, la tendance à la formation de tels groupes pourrait alors perdurer, tout comme la tendance croissante à l'intégration différenciée.

Si l'on part du principe que la poursuite de l'intégration est nécessaire et même souhaitable en raison des défis internes et externes auxquels est confrontée l'Union, le couple franco-allemand retrouve un intérêt crucial. Mais existe-t-il encore des possibilités d'initiatives communes ? La construction européenne et la communautarisation des domaines politiques étant déjà très avancées, elles ne peuvent concerner que la redéfinition de champs politiques existants ou le renforcement de l'orientation extérieure de l'Union européenne. De ce fait, l'union économique et monétaire, qui a maintenant 10 ans, la politique d'élargissement et de voisinage ainsi que la PESD peuvent être considérés comme des domaines dans lesquels une gestion politique commune ne serait certes pas exempte de conflits mais serait nécessaire, envisageable et prometteuse.

²⁴ Philippe Ricard, « Qui sera le premier président de l'Union européenne de demain ? », *Le Monde*, 24 avril 2008.

4. Divergences et convergences d'intérêts : les possibilités d'actions conjointes

L'histoire du moteur franco-allemand n'est pas une histoire d'intérêts concordants mais une histoire marquée par la volonté de surmonter les oppositions dans un intérêt réciproque mais aussi européen. Cet équilibre des intérêts a toujours pu prendre des formes constructives et permettre la poursuite de l'intégration lorsqu'il parvenait à créer un consensus minimal au sein d'un groupe significatif d'États membres. En revanche, l'absence d'un accord bilatéral faisait sans cesse redouter un vaste blocage du processus d'intégration²⁵. Les relations franco-allemandes de l'après-guerre ont donc été marquées par des phases, parfois brutales, de bonne coopération et d'impulsions importantes pour l'intégration et par des « crises », pendant lesquelles le moteur était considéré comme au point mort.

L'obtention d'une position franco-allemande n'a cependant pas toujours permis de surmonter véritablement un conflit d'intérêts : certaines positions communes sont bien davantage un « compromis formel » sur le court terme. Dans ce cas, même si un domaine politique a fait l'objet d'initiatives communes par le passé, il peut rester l'objet de discussions communes, voire de conflits ou de nouvelles tentatives d'équilibre des intérêts. Parfois, certaines divergences considérées comme surmontées peuvent menacer de réapparaître sous une nouvelle forme, plus dure encore.

L'ampleur et l'intensité de l'intégration européenne laissent désormais peu de place à de nouveaux grands projets. Toutefois, en matière d'approfondissement des domaines politiques déjà intégrés ou de redéfinition de stratégies existantes, la France et l'Allemagne disposent encore d'un très fort potentiel d'action.

Les trois parties suivantes s'intéressent, dans trois domaines précis, à la manière dont les intérêts allemands et français se sont développés par rapport aux attentes et aux conceptions de l'intégration mais aussi aux possibilités d'action privilégiées compte tenu de l'expérience dans chacun des domaines. L'union économique et monétaire et la politique européenne de sécurité et de défense constituent les deux thèmes les plus importants, débattus sur la scène politique, qui pourraient faire l'objet d'un renforcement de la coopération par le biais d'une initiative franco-allemande. Le troisième thème, celui de l'élargissement et des relations avec le voisinage, pourrait également permettre à l'Allemagne et à la France d'influencer le débat actuel sur la stratégie d'avenir à adopter. L'analyse de ces trois champs politiques ne se limite pas à l'examen des positions des gouvernements mais s'intéresse aussi à l'attitude adoptée par la population.

²⁵ Martin Koopmann, « À la recherche d'un équilibre perdu - Aspects d'un nouveau départ nécessaire de la coopération franco-allemande dans la politique européenne », in : Martin Koopmann et Stephan Martens (dir.), *L'Europe prochaine. Regards franco-allemands sur l'avenir de l'Union européenne*, L'Harmattan, Paris, 2008, p. 237-249.

L'évolution de l'Union économique et monétaire

Compte tenu de la crise des marchés financiers et de l'économie réelle, une discussion sur l'avenir de l'Union économique et monétaire (UEM) s'impose, dix ans après son lancement. Les conséquences transfrontalières des faillites bancaires et d'entreprises, la nécessité, compte tenu des risques de récession à l'échelle européenne, de coordonner des mesures de relance de la conjoncture au sein de l'Union européenne afin de renforcer leur efficacité et les inquiétudes face aux scénarios extrêmes tels que la spéculation sur les marchés contre certains États membres soulignent combien les interdépendances dans l'UEM sont fortes à l'heure actuelle et combien il est important d'agir conjointement et de manière coordonnée en temps de crise.

Malgré la pression pour agir conjointement, la France et l'Allemagne ont soutenu à plusieurs reprises des positions opposées sur la question de la gestion des crises immédiates et celle des perspectives de l'union monétaire européenne. Cela témoigne de vraies divergences conceptuelles de ce que sont la « bonne » architecture institutionnelle de l'UEM et la « bonne » politique économique, divergences qui ne doivent pas être traitées comme s'il s'agissait d'une simple polémique. Ces différences de préférences institutionnelles et politiques reposent sur des intérêts économiques nationaux liés non seulement à des évolutions propres à chacun des pays mais aussi à des divergences normatives. Ces divergences avaient déjà dominé les négociations sur l'union monétaire dans le traité de Maastricht.

L'union monétaire européenne est jeune mais elle a déjà connu une réforme de ses mécanismes de gouvernance. En effet, en 2005, sous la pression de l'Allemagne et de la France (mais aussi de l'Italie et du Portugal), le pacte de stabilité et de croissance a été réformé : il offre désormais, entre autres, une plus grande marge de manœuvre aux politiques budgétaires nationales pour réagir aux fluctuations conjoncturelles. Cette réforme devait remédier au non-respect du pacte par les différents pays. La modification de ces règles a valu à la France et à l'Allemagne des reproches parfois violents, selon lesquels les deux pays tentaient ensemble d'enterrer les institutions européennes.

Toutefois, cette alliance d'intérêts entre la France et l'Allemagne a rapidement éclaté. L'Allemagne est incontestablement parvenue à une consolidation de son budget tandis que, début 2008, alors qu'il n'était pas encore prévisible que les objectifs de consolidation budgétaire seraient reportés et que, en raison de la grave crise économique, le pacte de stabilité et de croissance serait appliqué avec plus de souplesse, la France est de nouveau entrée en conflit avec la Commission européenne et ses partenaires de l'Eurogroupe qui estimaient que le gouvernement français ne faisait pas suffisamment d'efforts pour consolider son budget. Toutefois, la crise financière a conduit le président français et la chancelière allemande à réclamer en novembre 2008 une approche déterminée des États membres pour lutter contre la récession, même si cela implique de dépasser parfois la limite des 3% du PIB du pacte de stabilité et de croissance²⁶.

Les divergences entre l'Allemagne et la France ne concernent pas uniquement la politique budgétaire mais aussi la compétitivité-prix. Ainsi, en 2003 et 2004, par le biais d'une politique salariale restrictive, l'Allemagne a réduit ses coûts salariaux unitaires tandis qu'en 2007, une augmentation de la TVA a permis de réduire les charges sociales (« TVA sociale »). Ces deux mesures ont renforcé la position concurrentielle de l'Allemagne dans l'UEM et ont instauré, à moyen terme, une certaine pression sur les autres partenaires européens, y compris la France. À l'échelle de l'union économique et monétaire, d'un point de vue européen, le résultat est toutefois celui d'un jeu à somme nulle : les États partenaires ont perdu des emplois tandis que l'Allemagne en a peut-être gagné quelques-uns. Cela peut conduire à un affaiblissement durable de la croissance

²⁶ Angela Merkel/Nicolas Sarkozy : « Nous ne pouvons pas attendre », *Le Figaro*, 26.11.2008.

dans certaines régions de l'union monétaire, ce qui pourrait à nouveau attiser les tensions contre l'UEM.

Positions du gouvernement français

Les positions française et allemande sur l'UEM se distinguent essentiellement sur deux thèmes. On observe une tendance plus lourde à attribuer les problèmes économiques de la France à des facteurs « externes » (comme la politique de la BCE) mais inversement à chercher des solutions européennes. Ainsi, Nicolas Sarkozy a demandé à la BCE une politique monétaire orientée vers la croissance ou encore une définition plus active du taux de change de l'euro, exigence d'autant plus urgente que la France a connu, en 2007, un déficit record de sa balance commerciale s'élevant à près de 40 milliards €. Les responsables français justifient leur demande de dévaluation de l'euro par le fait que la pression concurrentielle, subie par les entreprises travaillant dans les segments de marché sur lesquels la demande est élastique aux prix, conduit à une telle rationalisation que les investissements importants à long terme ne peuvent être réalisés²⁷. En outre, ils ne cessent de souligner que, grâce à la baisse des coûts non salariaux associée à l'augmentation de la TVA à 19%, la compétitivité-prix des entreprises a été améliorée mais la demande intérieure pourrait ralentir du fait de l'augmentation de la taxation de la consommation. Cela affecterait également la France, qui exporte principalement vers l'Allemagne. Par ailleurs, en France, le vaste débat sur le pouvoir d'achat est associé à l'introduction de l'euro. La France est toujours prête à agir pour protéger ses branches économiques et industrielles nationales de la concurrence étrangère ou des rachats²⁸ : les intérêts stratégiques liés aux politiques industrielles apparaissent prioritaires par rapport aux décisions d'ordre politique telles que l'intégration du marché intérieur ou la mondialisation. L'exemple le plus récent en est la création d'un fonds souverain français de 20 milliards € qui doit aider les industries stratégiques à traverser la crise²⁹.

Suite aux considérations préalablement évoquées, la modification des mécanismes et des règles de gouvernance de l'UEM constitue un thème récurrent du débat français sur l'Europe. Dès 1998, lors de la campagne présidentielle, le Parti socialiste avait demandé la mise en place d'un « gouvernement économique ». La question de l'architecture politique de l'UEM n'est toutefois pas l'apanage de la gauche. Lors de sa campagne électorale en 2007, le président français, Nicolas Sarkozy, avait demandé une sorte de gouvernement économique comme contre-poids politique à la Banque centrale européenne (BCE), tout comme son opposante socialiste Ségolène Royal. Il ne cesse de critiquer la politique monétaire, estimant qu'elle se concentre trop sur la maîtrise de l'inflation et pas assez sur la croissance.

La présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2008 avait initialement envisagé de faire de l'évolution de l'UEM une de ses priorités et n'avait cessé de réclamer l'introduction d'un « gouvernement économique ». Les initiatives concrètes sont toutefois restées lettre morte. En janvier 2008, le Premier ministre français, François Fillon, avait plaidé en faveur d'un sommet des chefs d'État et de gouvernement des pays de la zone euro. Celui-ci devait s'intéresser, avant ou pendant la présidence française du Conseil de l'Union européenne, aux questions de coordination des politiques économiques et de représentation extérieure de l'euro, après la présentation par la Commission européenne d'un rapport sur le fonctionnement de la zone euro, au 1^{er} semestre 2008³⁰. Toutefois, en raison notamment des réticences allemandes, ce projet n'a pas été poursuivi.

Avec l'aggravation de la crise financière à l'automne 2008, Nicolas Sarkozy a toutefois initié une série de sommets sous diverses formes, dont le premier sommet de la zone euro. À nouveau, les

²⁷ Henri Bourguinat, Alfred Steinherr, « L'urgence d'une empathie monétaire franco-allemande », *Les Echos*, 21 janvier 2008.

²⁸ Ce réflexe persiste, même lorsqu'il s'agit du couple franco-allemand : les fusions d'entreprises, ou les tentatives, ont toujours conduit à des désaccords, comme en témoignent par exemple les cas Siemens et Alstom ou Sanofi-Aventis, qui se sont tous deux déroulés lorsque Nicolas Sarkozy était ministre des Finances et qui ont conduit à des tensions avec l'Allemagne.

²⁹ Dans un discours au Parlement européen, M. Sarkozy avait initialement invité ses partenaires européens à agir de manière coordonnée mais son projet n'avait pas été accueilli favorablement, notamment par l'Allemagne.

³⁰ Wolfgang Proissl, Peter Ehrlich, « Sarkozy wagt neuen Anlauf für EU-« Wirtschaftsregierung » », *Financial Times Deutschland*, 15 janvier 2008, p. 9.

divergences de conception franco-allemandes ont suscité des tensions, lors de la rencontre du G4 (Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie et institutions européennes) par exemple. L'Allemagne s'était alors vivement opposée à la proposition visant à créer un fonds européen de sauvetage des banques et a, selon son habitude, refusé les propositions de Nicolas Sarkozy consistant à améliorer la « gouvernance » de la zone euro. La proposition du président en exercice du Conseil, devant le Parlement européen, de soutenir l'industrie européenne par le biais de participations et d'assurances étatiques ont suscité l'indignation du côté allemand.

En France, l'attitude défensive de l'Allemagne en octobre 2008 a été très durement critiquée, comme c'est rarement le cas. *Le Monde*³¹ a attribué la responsabilité de l'échec du sommet du G4 à l'Allemagne et reproché au gouvernement de revenir aux schémas nationaux de pensée des années 1990, selon lesquels l'Allemagne était avant tout guidée par le souci de ne pas payer pour les autres, brandissant l'argument de la subsidiarité pour refuser toutes les tentatives visant à amortir les risques au niveau européen et à développer des mécanismes communs de soutien³². L'Allemagne ne serait pas prête à assumer ses responsabilités au sein de l'UEM et privilégierait les solutions nationales sans coordination avec ses partenaires européens (comme pour la garantie des dépôts d'épargne)³³.

Le premier sommet de la zone euro convoqué le 12 octobre 2008 par Nicolas Sarkozy a toutefois marqué un tournant historique. Les 15 États membres de l'UEM (plus le Royaume-Uni) se sont rassemblés au niveau des chefs d'État et de gouvernement afin d'évoquer des questions importantes et se sont mis d'accord sur un plan commun de sauvetage du système bancaire (octroi de garanties d'État pour des titres de dettes de moyen terme et possibilité de prise de participation des États dans les instituts de crédits). En outre, ils ont décidé de coordonner les plans de sauvetage nationaux et d'accélérer les travaux visant à améliorer les structures de surveillance des marchés financiers.

Désormais, le défi pour la France consiste à mettre en œuvre cet objectif et à rester le moteur d'une action commune dans le cadre de la zone euro, après la fin de la présidence française du Conseil et ce, sans créer de tensions avec les présidences suivantes et en veillant à ce que les propositions soient acceptables pour les principaux partenaires de l'UEM, dont l'Allemagne.

L'opinion publique en France

L'opinion publique française n'est pas aussi critique à l'égard de l'intégration économique et monétaire que ne le laissent penser certains discours protectionnistes. Avec 72% de personnes soutenant l'euro, la France dépasse nettement la moyenne européenne, qui s'élève à 63%³⁴. Plus des 2/3 des Français considèrent la monnaie unique comme l'une des deux principales avancées de l'intégration européenne³⁵.

Malgré l'intense débat sur le pouvoir d'achat en France, régulièrement lié à l'euro, 53% des personnes interrogées estiment que l'appartenance de la France à l'Union européenne lui apporte davantage de stabilité économique et monétaire³⁶. La libre circulation des personnes, des marchandises et des services est généralement considérée comme un élément positif (74%) et un avantage concurrentiel sur la scène internationale³⁷.

³¹ Editorial « Désinvolve Allemagne », *Le Monde*, 7.10.2008.

³² Voir aussi l'analyse « Frankreich empört über deutschen « Alleingang », *FAZ*, 8.10.2008, p. 2.

³³ Editorial, *Le Figaro*, 7.10.2008.

³⁴ Commission européenne / TNS Opinion & Social, « L'Opinion publique dans l'Union européenne. Rapport national France », Eurobaromètre Standard 67, Printemps 2007, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_fr_nat.pdf

³⁵ *idem*.

³⁶ TNS Sofres, « Les Français et l'Europe », 2004, http://tns-sofres.com/etudes/pol/240504_europe_r.htm.

³⁷ German Marshall Fund, « Perspectives on Trade and Poverty Reduction. Annual survey of transatlantic public opinion on international trade, economic development and poverty reduction », 2006, <http://www.gmfus.org/economics/research/survey.cfm>

Toutefois, les conséquences, pour la France, de la concurrence dans le marché commun sont considérées comme négatives pour davantage de Français que la moyenne européenne (40% en France contre 33% dans l'UE)³⁸. 55% de la population pense que la situation de l'économie française est mauvaise, soit un pourcentage plus élevé que dans les autres Etats membres. En outre, 71% des personnes interrogées estiment que la population française est mal informée sur les décisions économiques prises au niveau européen³⁹. Près des 2/3 des Français pensent que les mesures relatives à la politique économique et industrielle devraient être prises au niveau européen. En revanche, seuls 40% d'entre eux souhaitent voir la politique de l'emploi transférée à l'Union européenne⁴⁰.

L'opinion française à l'égard de l'euro et du marché intérieur n'est donc pas clairement sceptique ou négative. Il est intéressant d'analyser la critique des mécanismes de décisions qui transparait dans ces sondages et de la prendre en compte dans le débat sur les futures réformes dans la zone euro. La perception d'être mal informé associée au fait que, pour 2/3 des personnes interrogées, l'efficacité des décisions en matière de politique économique et industrielle passe par une formulation et une mise en œuvre à l'échelle européenne, pourrait conduire à demander une augmentation du transfert de compétences à l'échelle européenne et une amélioration de la transparence et de la légitimation démocratique.

Positions du gouvernement allemand

Le gouvernement allemand ne voit pas la nécessité de discuter des structures de gouvernance de l'UEM. C'est ainsi que, dès janvier 2008, la chancelière allemande avait réagi vivement en refusant formellement la proposition française de créer un sommet de la zone euro. Elle ne cesse d'argumenter qu'un renforcement des structures de gouvernance de la zone euro reviendrait à affaiblir la BCE. L'Allemagne refusera donc toute modification de ses statuts et toute idée visant à créer un contre-poids politique par un renforcement de l'Eurogroupe ou par la convocation d'un sommet de la zone euro.

Malgré l'aggravation des conséquences de la crise financière sur l'économie réelle, l'Allemagne est réservée sur une coordination des activités au niveau européen pour soutenir l'économie européenne. Déjà, en octobre, elle s'était opposée à la création d'un fonds européen de soutien du système bancaire et avait suscité l'incompréhension de ses partenaires européens⁴¹. Certes, l'Allemagne agit de concert avec ses partenaires de l'UEM pour la mise en œuvre nationale du paquet de mesures visant à stabiliser les marchés financiers élaboré par le sommet de la zone euro et confirmé par le Conseil européen. Toutefois, le gouvernement allemand refuse d'aller au-delà du paquet de stimulation de l'économie déjà adopté (32 milliards € sur 2 ans) et de mettre en œuvre d'autres mesures nationales de soutien de la conjoncture, telles la participation au paquet conjoncturel européen. Il a, par ailleurs, annoncé qu'il n'affecterait pas de fonds supplémentaires à une initiative européenne⁴². Ce qui a non seulement provoqué une controverse avec la France mais aussi suscité les critiques des autres partenaires européens et même des représentants de la BCE, qui considèrent qu'il est décisif pour l'évolution économique de l'UEM que la principale économie, et de loin, de la zone euro sorte au plus vite de la récession, et non qu'elle se concentre essentiellement sur la réduction du déficit, dans la perspective des élections législatives de 2009⁴³. Après le conseil

³⁸ German Marshall Fund, « Perspectives on Trade and Poverty Reduction. Annual survey of transatlantic public opinion on international trade, economic development and poverty reduction », 2006, <http://www.gmfus.org/economics/research/survey.cfm>

³⁹ Commission européenne / TNS Opinion & Social, « L'Opinion publique dans l'Union européenne. Rapport National France », Eurobaromètre Standard 67, Printemps 2007, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_fr_nat.pdf

⁴⁰ TNS Sofres, « Les Français et l'Europe », 2004, http://tns-sofres.com/etudes/pol/240504_europe_r.htm

⁴¹ Voir l'indignation de la France sur « l'attitude solitaire » de l'Allemagne, dans la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8.10.2008, p.2.

⁴² Voir par exemple : Andreu Missé: El plan de choque divide a la Unión Europea. Alemania se resiste a poner dinero en medidas conjuntas, como plantea Francia, *El País*, 24.11.2008 ; Manfred Schäfer : Paris : Deutschland muss mehr leisten, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.11.2008.

⁴³ Voir : « Plan de relance: 'Paris y travaille, Berlin y réfléchit' », *Le Figaro.fr*, 24.11.2008 ; Ralf Atkins, Tony Barber, Bertrand Benoit, « Germany urgent to beef up its fiscal stimulus package », *Financial Times*, 20.11.2008.

des ministres franco-allemand du 24 novembre 2008, au cours duquel la France a tenté, sans succès, de souligner conjointement avec l'Allemagne l'importance d'une stimulation européenne de la demande, juste avant la présentation de la proposition de la Commission européenne d'un paquet conjoncturel européen, les analystes se sont même demandés si l'attitude de l'Allemagne ne pourrait pas compromettre le plan de relance européen⁴⁴.

Même si, du fait de la récession qui s'annonce, l'Allemagne a accepté que les États européens s'éloignent de l'objectif visant à équilibrer rapidement leur budget et s'est même prononcée en faveur d'une application flexible du pacte de stabilité et de croissance, il est fort probable qu'elle exige, une fois la crise dépassée, la poursuite du strict respect des critères du pacte (si elle ne devait pas elle-même être confrontée à des difficultés budgétaires et au non-respect du pacte dans le cas où elle serait touchée plus durement que prévu par la récession). Généralement, toute évolution contrevenant aux règles budgétaires de l'UEM fait l'objet de critiques. À Berlin, les responsables politiques ne cessent de répéter que des discussions sur la réforme de l'UEM pourraient conduire à un affaiblissement de la confiance dans l'euro. Tant que la zone euro connaît une inflation élevée, le gouvernement allemand ne veut pas parler de réformes car cela pourrait donner l'impression d'un affaiblissement du primat de la stabilité monétaire, ce qui n'est absolument pas souhaité avant les élections de 2009.

Concernant l'évolution du taux de change de l'euro, l'Allemagne s'est également opposée pendant des mois à la demande française d'une dévaluation de l'euro. Ce n'est qu'en avril 2008, lorsque le cours de l'euro est passé au-dessus de 1,60 dollar, que le ministre allemand de l'Économie, Michael Glos, l'a prudemment soutenue⁴⁵. La pression subie par les industries européennes exportatrices en raison de l'euro fort était considérée comme faible en Allemagne lorsque le taux de change était encore de 1,50 dollar, même si la Fédération des industries allemandes (BDI) et le ministère de l'Économie soulignaient les problèmes de compétitivité internationale des branches exportatrices⁴⁶. La diminution réelle des coûts salariaux unitaires, qui a permis à l'Allemagne de redevenir le principal exportateur mondial en 2008, explique pourquoi la République fédérale était proportionnellement moins réceptive à ces évolutions⁴⁷.

L'opinion publique en Allemagne

En Allemagne, 69% des personnes interrogées se déclarent favorables à l'euro, soit un peu moins qu'en France (72%) et un peu plus que la moyenne européenne (63%)⁴⁸. En revanche, par rapport aux autres Européens, les Allemands sont particulièrement critiques à l'égard des conséquences de l'introduction de l'euro : il s'agit du seul pays de la zone euro dans lequel une majorité des citoyens estime que son économie nationale aurait été plus compétitive sans la monnaie unique⁴⁹.

Concernant la libre circulation des personnes, ou plus précisément de la main d'œuvre, l'Allemagne se montre un peu plus critique que la moyenne européenne : seuls 65% des Allemands s'y montrent favorables, soit 5 points de moins que la moyenne européenne⁵⁰. Seuls 42% de la population allemande estiment que faciliter la mobilité des travailleurs au sein de l'Union européenne peut permettre de mieux lutter contre le chômage. Toutefois, de manière générale, 2/3 des Allemands

⁴⁴ Voir: Daily News Briefing: « Is Germany boycotting a European response? », 25.11.2008, www.eurointelligence.com

⁴⁵ Swaha Pattanaik, « Euro wise wrings rare Franco-German ECB plea », *Reuters*, 24 avril 2008.

⁴⁶ Sebastian Dullien, « The strong Euro is taking its toll », 23 avril 2008, *Eurozone Watch*, <http://www.euro-area.org/blog/?p=135>

⁴⁷ La réussite allemande en matière d'exportations repose essentiellement sur des produits (construction de machines et d'installations, de voitures de classe supérieure, etc.), dont la demande, sur le marché mondial, est relativement peu sensible aux prix.

⁴⁸ Commission européenne / TNS Sofres, « Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Nationaler Bericht Deutschland », Eurobaromètre standard 68, Printemps 2007, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb68_de_nat.pdf

⁴⁹ Commission européenne / TNS Opinion & Social, « Le futur de l'Europe », Eurobaromètre Spécial 251, 2006, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_251_fr.pdf

⁵⁰ Commission européenne / TNS Opinion & Social, « Le Marché intérieur : Opinions et expériences des citoyens dans l'UE-25 », Eurobaromètre spécial 254 / Vague 65.1, 2006, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_254_fr.pdf

soutiennent la libre circulation des personnes, des marchandises et des services (28% n'y sont pas favorables)⁵¹.

Plus de la moitié des personnes interrogées (52% contre 44%) restent d'avis que le niveau national demeure le niveau adéquat pour prendre des décisions dans les domaines de l'emploi et de la lutte contre le chômage⁵². 56% des Allemands interrogés estiment que les décisions économiques devraient être prises au niveau communautaire, soit un niveau supérieur à la moyenne européenne de 48%⁵³.

Cette comparaison franco-allemande montre clairement que, du fait d'une critique légèrement plus forte de l'euro, la population allemande est moins favorable que la population française à un transfert des compétences de la politique économique au niveau de l'Union européenne.

Options d'actions communes

Deux modèles de pensée économique, et donc des priorités politiques contradictoires, rendent à première vue difficile, pour l'Allemagne et la France, d'envisager des options d'actions communes relatives à l'UEM. Les deux pays ont des rôles univoques : le président français, Nicolas Sarkozy, essaie d'amener ses partenaires européens à faire preuve de volontarisme politique pour agir activement en faveur d'une résolution de la crise et, parallèlement, cherche à poser les bases d'une coopération plus approfondie dans l'UEM, à l'avenir. De son côté, l'Allemagne fait preuve de réticence face à une action européenne commune et est plutôt sceptique à l'égard des paquets conjoncturels et du soutien aux industries stratégiques. Par ailleurs, le gouvernement allemand n'est prêt à accepter qu'une européanisation limitée des risques et s'oppose à tout renforcement de l'institutionnalisation de la zone euro.

Toutefois, la crise financière et économique actuelle oblige les deux pays à coopérer. Concernant les propositions d'actions communes élaborées lors de la réunion de l'eurogroupe en octobre 2008, les deux grandes économies ont toutes les raisons de s'inquiéter des problèmes et besoins d'action que va connaître la zone monétaire commune.

Même en faisant abstraction de la crise économique actuelle, l'évolution de la convergence dans la zone euro dix ans après sa création n'est pas satisfaisante. Certes, l'évolution de la croissance, de l'emploi et de l'inflation dans la zone euro, avant la crise, était globalement bonne dans l'UEM même si elle a connu, entre 2001 et 2003, une période de faiblesse essentiellement due aux grandes économies. Toutefois, il est apparu très nettement que les économies de la zone euro n'ont pas convergé conformément aux attentes. Les cycles conjoncturels divergent et sont plus longs que ceux qui existaient dans les États membres avant le lancement de l'UEM. De tels cycles peuvent avoir des effets négatifs sur le marché du travail car, lors de phases durables de faible croissance, le chômage conjoncturel peut se transformer en chômage structurel et devient alors plus difficile à enrayer. Des phases de faible croissance plus longues peuvent avoir des conséquences défavorables sur les décisions d'investissement des entreprises, ce qui se répercute négativement sur leur capacité d'innovation et donc sur l'évolution de leur productivité⁵⁴.

Des divergences conjoncturelles dans l'Union économique et monétaire peuvent également déboucher sur des tensions politiques. L'Italie en a constitué un premier exemple : en 2005, une

⁵¹ German Marshall Fund, « Perspectives on Trade and Poverty Reduction. Annual survey of transatlantic public opinion on international trade, economic development and poverty reduction », 2006, <http://www.gmfus.org/economics/research/survey.cfm>

⁵² TNS Sofres, « L'Europe vue par les Européens », 2005, http://www.tns-sofres.com/etudes/pol/051005_europe_r.htm

⁵³ Commission européenne / TNS Sofres, « Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Nationaler Bericht Deutschland », Eurobaromètre standard 68, Printemps 2007, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb68_de_nat.pdf

⁵⁴ Sebastian Dullien, Daniela Schwarzzer, « Integrating the macro-economic dimension into the EU budget: reasons, instruments and the question of democratic legitimacy », *EU-CONSENT EU-Budget Working Paper* No. 4, Août 2007 ; Sebastian Dullien, Daniela Schwarzzer, « Una questione di sopravvivenza? Il problema delle divergenze regionali nell'area dell'euro », *Economia Italiana*, Nr. 1, 2006, pp. 69-90.

discussion sur sa sortie de la zone euro y était engagée à un haut niveau politique. Et, immédiatement après son entrée en fonction en mai 2008, pour son troisième mandat non consécutif, le président du Conseil italien, Silvio Berlusconi, a une nouvelle fois critiqué la Banque centrale européenne. En 2009-2010, l'Espagne pourrait connaître des débats similaires ou appeler à une baisse des taux et à une dévaluation de l'euro. La demande privée et la stabilité du secteur bancaire sont les secteurs les plus touchés par la crise immobilière et l'économie espagnole est en récession⁵⁵.

Lors du débat sur l'insuffisance de convergence dans la zone euro, il conviendrait d'abord d'analyser objectivement si les mécanismes d'ajustement actuels de l'UEM (et notamment la tentative de se fier aux mécanismes de marché qui doivent être renforcés, d'après l'agenda de Lisbonne) sont suffisants pour faire face durablement aux divergences. Les expériences actuelles montrent que ce n'est pas le cas. Dans ces circonstances, il est important de s'interroger sur les modalités d'amélioration de l'intégration des marchés financiers. Par ailleurs, au-delà du débat actuel sur les paquets conjoncturels discrétionnaires, il conviendrait d'étudier objectivement si la politique budgétaire peut, sur le principe, agir suffisamment sur les « stabilisateurs automatiques ». L'Allemagne et la France peuvent, toutes deux, tirer profit de leurs expériences budgétaires dans l'UEM, comme en témoigne la discussion sur l'efficacité des mesures destinées à éviter une politique budgétaire pro-cyclique et à améliorer la situation des finances publiques. Outre le paquet conjoncturel discrétionnaire actuellement débattu, il conviendrait de discuter également des possibilités d'un mécanisme de stabilisation automatique à l'échelle européenne qui permettrait d'amortir les évolutions de la demande par des mécanismes budgétaires réglementés. Cette discussion pourrait être couplée à celle sur le budget européen, actuellement en cours.

Lors de cette discussion sur la divergence et la convergence dans la zone euro, il conviendrait de considérer comme acquis l'indépendance de la BCE et ses statuts. Les demandes de modification de l'indépendance de la BCE n'ont actuellement aucune chance d'obtenir l'aval d'une majorité d'États membres de la zone euro, sans parler de l'unanimité nécessaire pour modifier un traité. Toutefois, cette controverse sur la BCE paralyse la discussion urgente qui doit avoir lieu sur l'évolution de la convergence dans l'UEM. Le débat devrait se concentrer sur l'amélioration du cadre général destiné à soutenir la convergence dans l'UEM et donc sur la manière dont la politique monétaire de la BCE peut agir dans un environnement plus homogène et dans des conditions plus appropriées.

De plus, il convient d'agir pour modifier l'avenir du système financier et économique mondial et la représentation internationale de la zone euro. Les États membres de l'UE, et plus particulièrement de l'UEM, avant que ne s'intensifie le dialogue avec les États-Unis après la prise de fonction du nouveau président Barack Obama, devraient élaborer une position commune sur la question d'un nouveau système de Bretton-Woods de régulation, de la surveillance des marchés financiers mondiaux et sur la représentation internationale de la zone européenne. Dans le cadre d'une discussion propice au consensus, la France et l'Allemagne pourraient faire avancer les réflexions sur ces thèmes, mais aussi sur une stratégie commune à l'égard de la Chine, des États-Unis et du Japon et envisager des options possibles pour l'établissement de relations monétaires.

Enfin, dans le domaine de la surveillance des banques et des marchés financiers, la France et l'Allemagne pourraient coopérer plus étroitement encore et préparer des avancées au niveau de la zone euro, en contribuant, par exemple, à la négociation d'une position commune de la zone euro dans les négociations internationales. Jusqu'à présent, les tentatives européennes de développer des positions communes ne se sont que trop peu focalisées sur la zone euro, comme ce fut le cas lors de la rencontre du G3 (Allemagne, France et Royaume-Uni) à Londres en janvier 2008, en présence du

⁵⁵ Cf. entre autres : Jean-François Arnaud, « Du miracle au mirage pour la péninsule ibérique », *Le Figaro*, 15.10.2007 ; Diane Cambon, « Les Espagnols pris à la gorge par la crise immobilière », *Le Figaro*, 8.4.2008 ; Reuters, « La récession menace l'Espagne », 27.08.2008 ; Sebastian Dullien, « Economic outlook is clouding : Recession call for Germany, Ireland and Spain », *Eurozone Watch*, 6.7.2008 : <http://www.euro-area.org/blog/?p=147>

président de la Commission européenne, José Manuel Barroso. Cependant, en raison de l'absence de Jean-Claude Juncker et Jean-Claude Trichet, la dimension « zone euro » de ce thème a été occultée et n'a jusqu'à présent pas été suffisamment saisie par l'Eurogroupe.

Les conseils des ministres franco-allemands, les rencontres de Blaesheim et le Conseil économique et financier franco-allemand, dont l'existence et le contenu sont jusqu'à présent restés très limités, pourraient constituer des forums utiles et réguliers. Ils pourraient servir à ajuster les intérêts économiques de manière stratégique. En cas de divergences trop importantes des positions des deux pays sur certains thèmes, un groupe de travail bilatéral de long terme devrait être mis en place, sur le modèle des groupes bilatéraux visant à préparer les thèmes centraux de la présidence française de l'UE. Il permettrait de traiter les principaux thèmes liés aux tentatives actuelles visant à surmonter l'actuelle crise économique et financière ainsi qu'aux défis à moyen terme lancés à l'UEM.

Il serait fort souhaitable que l'Allemagne soutienne la France dans sa volonté de poursuivre le dialogue au niveau des chefs d'État et de gouvernement de la zone euro. À cet égard, d'autres sommets de la zone euro devraient être organisés, se concentrant sur des thèmes précis et préparés idéalement sur une base bilatérale ; en fonction des thèmes, ils pourraient être ouverts à d'autres États membres de l'Union européenne.

Le rapport au voisinage : les perspectives d'élargissement, la politique de voisinage et l'Union pour la méditerranée

Positions du gouvernement français

Depuis le début du débat sur l'élargissement de l'Union européenne, la France a toujours eu tendance à adopter une attitude critique. Elle a certes soutenu l'adhésion des huit pays d'Europe centrale et orientale ainsi que de Chypre et Malte en 2004, mais les responsables politiques français de l'époque n'ont pas cherché un soutien massif des citoyens pour cette étape. L'élargissement de l'Union européenne et le renforcement de l'Allemagne, du fait de sa réunification, ont contribué à réduire, toute proportion gardée, le poids politique de la France dans le contexte européen. Elle est désormais l'un des 27 partenaires et doit faire face à une Allemagne qui, grâce à la réunification, a non seulement vu son poids démographique et économique augmenter, mais a également évolué en termes d'indépendance et de poursuite de ses propres intérêts en matière de politiques européenne et étrangère.

Par ailleurs, l'augmentation de la pression concurrentielle sur le modèle économique et social national, due au renforcement de la concurrence entre les lieux de production dans l'Union européenne, à la suite de l'élargissement mais aussi dans le cadre de la mondialisation, a suscité des inquiétudes en France. Le mécontentement de la société face à une Europe difficile à comprendre s'est partiellement manifesté lors du débat français ayant précédé le référendum sur le traité constitutionnel européen, ce qui a notamment contribué à renforcer le camp des opposants au traité constitutionnel⁵⁶.

Anticipant la question du refus de nouveaux élargissements qui aurait pu s'immiscer dans le débat sur le traité constitutionnel européen, le chef de l'État de l'époque, Jacques Chirac, avait, dès 2005, fait adopter une modification de la Constitution française⁵⁷ selon laquelle tout nouvel élargissement de l'Union, après celui à la Croatie, devrait être ratifié par référendum. Le vote sur le traité constitutionnel devait ainsi être déconnecté de la question des futurs élargissements. Mais cela n'a pas été le cas pour la question de l'adhésion de la Turquie qui a donné lieu à de violentes confrontations⁵⁸ durant la campagne référendaire.

En 2006, la France a tenté de centrer le débat européen sur la capacité d'intégration de l'Union et a notamment souligné le danger d'un système institutionnel faible. Outre les réserves fondamentales durables liées à l'élargissement, elle a mis en garde contre l'appauvrissement croissant des politiques communautaires ou encore de la PESC en raison des fortes divergences entre les préférences des États membres⁵⁹. Paris estimait qu'une politique d'élargissement inadaptée⁶⁰ ne devait pas nuire à la capacité et la volonté de poursuivre l'intégration de l'Union.

La nouvelle stratégie d'élargissement de l'Union européenne n'a toutefois pas modifié fondamentalement sa politique d'élargissement⁶¹. Sur une initiative française, le Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 a confirmé que le rythme des futurs élargissements devait prendre en compte la capacité d'intégration de l'Union européenne tandis que la stratégie d'élargissement de décembre

⁵⁶ Voir à ce sujet Julia Lieb, Benoît Roussel, Daniela Schwarzer, « Falsche Fragen, falsche Antworten, Wie Frankreich eine notwendige Zukunftsdiskussion verpasst », *SWP-Diskussionspapier*, juillet 2006, p. 16 et suivantes.

⁵⁷ Article 88.5 de la Constitution française.

⁵⁸ Voir par exemple le débat télévisé houleux entre les représentants des partis politiques français, « Le rendez-vous de l'Europe », *France 2*, 26.5.2005.

⁵⁹ Maxime Lefebvre, « France and the European Neighbourhood Policy », in : Marco Overhaus, Hans W. Maull, Sebastian Harnisch, *Foreign Policy in Dialogue*, « The New Neighbourhood Policy of the European Union. Perspectives from the European Commission, France, Germany, Poland, Ukraine and Moldova », Volume 7, Numéro 19, Trêve, 2006.

⁶⁰ « La capacité d'absorption », Ministère des Affaires étrangères, 26.10.2006, http://diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php3?id_article=42329

⁶¹ Kai-Olaf Lang, Daniela Schwarzer, « Die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU. Nötiger Zwischenschritt oder Ende der Erweiterung? », *SWP-Studie*, p. 31, Décembre 2007.

2006 reconnaissait la capacité d'intégration de l'Union européenne comme l'un des facteurs clés du succès des futurs élargissements. Mais la France n'a pas réussi à imposer un processus beaucoup plus restrictif qui tiendrait davantage compte des évolutions internes de l'Union européenne. Après l'échec du référendum irlandais sur le traité de Lisbonne, la France et l'Allemagne se sont très clairement exprimées sur la capacité d'élargissement de l'Union européenne : les deux pays estimaient que, sans les réformes du traité de Lisbonne, aucune nouvelle adhésion n'était possible, pas même celle de la Croatie envisagée en 2010.

Le président Sarkozy se démarque de son prédécesseur Jacques Chirac sur deux points notamment. Il refuse clairement l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Et il a cherché à supprimer⁶² l'obligation de référendum inscrite dans la Constitution française pour tout nouvel élargissement. Le premier paragraphe de l'article 88.5, qui prévoit, en principe, un référendum pour tout élargissement de l'UE excepté pour la Croatie, n'a pas été changé mais un deuxième paragraphe a été ajouté. Dorénavant, le Président de la République peut décider de soumettre le projet de loi au Parlement, qui peut l'adopter à la majorité des 3/5^e. La tentative de supprimer le référendum s'explique par la prise de conscience que l'obligation d'obtenir l'approbation de la population limite fortement la marge de manœuvre des responsables politiques. On craint en effet que l'entrée des États des Balkans occidentaux puisse être refusée par référendum et que cette « *décision préliminaire* » soit un avertissement pour toute consultation sur une éventuelle adhésion ultérieure de la Turquie.

La France tente, depuis un certain temps, de compliquer le processus d'adhésion de la Turquie en se montrant explicitement opposée à l'ouverture de nouveaux chapitres de négociations⁶³. Le président français a même expliqué qu'il ne voulait plus du tout négocier sur l'adhésion⁶⁴. En décembre 2007, lors d'une rencontre des ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne, la France a réussi à imposer que les concepts « *d'adhésion* » ou de « *conférences d'adhésion* » ne soient pas utilisés dans les conclusions sur l'état des négociations avec la Turquie⁶⁵. La France a aussi demandé la mise en place d'un Comité des sages qui devrait faire des recommandations sur les limites de la Communauté, et donc se prononcer sur l'adhésion de la Turquie⁶⁶. Sa composition a été approuvée lors du Conseil européen des 15-16 octobre 2008⁶⁷ : la présidence est assurée par l'ancien président du Conseil espagnol, Felipe Gonzales assisté de l'ancienne présidente de Lettonie, Vaira Vike-Freiberga et de l'ancien président du groupe de télécommunications finlandais Nokia, Jorma Ollila. Sa création fut décidée formellement au Conseil européen de décembre 2007 et la France ne cesse de considérer ce Conseil des sages comme le lieu de discussion de la future forme de l'Union européenne.

En janvier 2008, le secrétaire d'État français chargé des Affaires européennes, Jean-Pierre Jouyet, avait indiqué qu'en matière d'élargissement, la France n'était favorable qu'à l'intégration des États balkaniques, y compris de la Serbie⁶⁸. Son refus de voir la Turquie adhérer (mais aussi tout autre candidat potentiel comme l'Ukraine) était donc apparu encore plus clairement. Parallèlement, la France semblait renoncer à son éternelle réserve, selon laquelle un approfondissement de l'Union européenne était souhaitable mais envisageable qu'avec un nombre d'États membres limité au maximum.

L'idée qu'une augmentation du nombre d'États membres serait une entrave à la poursuite du processus d'intégration européenne et au bon fonctionnement de l'UE semble désormais secondaire. En revanche, depuis quelques temps, le Président multiplie les déclarations sur les

⁶² « Türkei-Referendum: Sarkozy macht Kehrtwendung », *Euractiv.com*, 3.4.2008.

⁶³ Alexander Bürgin, « Beitrittsverhandlungen auf Sparflamme – die EU-Mitgliedschaft und die innenpolitische Krise der Türkei », *IPG*, 3/2007, http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2007-3/08_buergin_d.pdf

⁶⁴ « Frankreich will nichts mehr von Beitritt der Türkei hören », *AFP*, 10.12.2007.

⁶⁵ « Turquie : La formule de l'adhésion à l'UE provoque du mécontentement », *Euractiv.com*, 11.12.2007, <http://www.euractiv.com/fr/elargissement/turquie-formule-adhesion-ue-provoque-mecontentement/article-169040>

⁶⁶ Wolfgang Proissl, « Schlappe für Sarkozy in Türkeifrage », *Financial Times Deutschland*, 6.12.2007.

⁶⁷ Le groupe de réflexion est en outre composé de : Lykke Friis, Rem Koolhaas, Richard Lambert, Mario Monti, Rainer Münz, Kalypso Nicolaidis, Nicole Notat, Wolfgang Schuster et Lech Walesa.

Source : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/103436.pdf

⁶⁸ Ben Hall; « Paris will push for EU enlargement », *Financial Times*, 7.1.2008.

possibilités d'intégration différenciée et de géométrie variable, dans le cadre de la coopération renforcée de l'Union européenne mais aussi de la coopération intergouvernementale en dehors du cadre communautaire (comme cela était le cas au départ pour le traité de Schengen). Ces schémas de fonctionnement permettraient de conserver la capacité de décision d'une Union européenne à 27 États membres ou plus.

Le scepticisme de la France à l'égard de l'élargissement vaut également à l'égard de la politique européenne de voisinage (PEV), dès le lancement de celle-ci. De manière générale, la France la soutient tant qu'elle n'est pas destinée à offrir aux États partenaires une voie directe vers l'adhésion. En septembre 2007, Jean-Pierre Jouyet avait demandé une réévaluation de la politique de voisinage et souligné qu'une coopération plus étroite avec les États bénéficiaires de cette politique n'impliquait pas automatiquement l'adhésion⁶⁹.

Le gouvernement français accorde beaucoup d'importance au fait que la dimension méridionale de la politique européenne de voisinage doit recevoir la même attention et les mêmes moyens financiers que la dimension orientale. L'Afrique du Nord et le Proche-Orient sont au cœur des intérêts français pour diverses raisons (liens culturels et historiques, intérêts économiques, liens entre les sociétés civiles et histoire migratoire⁷⁰). En tant que « *puissance méditerranéenne* », la France doit avoir une politique cohérente et globale à l'égard de cette région ; elle soutient d'ailleurs depuis le début le processus de Barcelone.

Dès sa campagne électorale, Nicolas Sarkozy avait proposé une vaste initiative visant à intégrer les États riverains de la mer Méditerranée n'étant pas partie au processus de Barcelone. Après son entrée en fonction, à l'occasion de plusieurs voyages en Afrique du Nord notamment, il expliqua son projet consistant à créer une « Union pour la Méditerranée » indépendante des institutions et politiques européennes existantes⁷¹.

En décembre 2007, Nicolas Sarkozy comparait la construction de l'Union pour la Méditerranée et la phase fondatrice de l'Union européenne : comme la France et l'Allemagne avaient autrefois proposé la création de l'Union européenne sur la base d'une amitié commune, « *la France est venue aujourd'hui proposer à l'Algérie de bâtir l'Union de la Méditerranée sur l'amitié franco-algérienne* »⁷². Cette comparaison entre la France et l'Algérie d'une part, et la France et l'Allemagne dans la période d'après-guerre d'autre part, a beaucoup surpris, notamment en Allemagne. La prétention de la France à vouloir créer une Union pour la Méditerranée sous « *direction française* » a suscité des doutes en Allemagne, mais aussi dans d'autres États membres et des pays du pourtour méditerranéen, sur le véritable objectif du projet, d'autant plus que le président français avait préalablement soutenu les intérêts des exportateurs français dans certains pays de la zone (Algérie, Libye, etc.).

Le fait que l'Union pour la Méditerranée devait être créée hors des structures existantes de l'Union européenne et sans la participation des pays non-riverains de la mer Méditerranée a provoqué de nouveaux désaccords dans le couple franco-allemand. Ce projet devait faire émerger un espace de solidarité et de coopération axé sur la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme ainsi que sur le développement durable, l'énergie et les migrations. Dans la première proposition de l'Élysée, l'accent était mis sur une coopération à géométrie variable, reposant sur des projets précis, dans laquelle la conditionnalité était secondaire, contrairement au processus de Barcelone. L'Union pour la Méditerranée devait créer un forum permettant de traiter des problèmes touchant directement

⁶⁹ Discours de Jean-Pierre Jouyet le 3 septembre 2007 à Bruxelles, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/europe_828/union-europeenne-monde_13399/politique-voisinage_12990/intervention-de-secretaire-etat-charge-affaires-europeennes-m-jean-pierre-jouyet-bruxelles-3-septembre-2007_53497.html

⁷⁰ Nathaniel Copsey, « The Member States and the European Neighbourhood Policy », *European Research Working Paper Series*, Numéro 20, juillet 2007, Birmingham.

⁷¹ Discours du président de la République, Nicolas Sarkozy, à l'université de Mentouri-Constantine, 5 décembre 2007, http://www.ambafrance-dz.org/article.php3?id_article=1788

⁷² « Merkel warnt vor Spaltung Europas », *Spiegel Online*, 5.12.2007, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,521585,00.html>

l'espace méditerranéen⁷³. Pour les partenaires de l'Union européenne, cette proposition visait à remettre en question, voire à enterrer, le processus multilatéral de Barcelone, qui constitue le noyau de la politique méditerranéenne de l'Union, ainsi que la politique européenne de voisinage, dans le cadre duquel certains États riverains du Sud de la mer Méditerranée entretiennent des relations bilatérales avec l'Union européenne. Ceci explique l'insistance de l'Allemagne, notamment, à inscrire toute innovation de la politique méditerranéenne dans le cadre de coopération existant.

Les Français avaient envisagé cette Union pour la Méditerranée comme une alternative à l'intégration de la Turquie, en cas d'échec de son adhésion à l'Union européenne, mais cette proposition a rapidement été abandonnée suite à la violente opposition d'Ankara.

L'opinion publique en France

Par rapport aux autres États membres de l'Union européenne, la population française est l'une des plus sceptiques et les plus opposées aux vagues d'élargissement passées et futures. En 2007, seules 32% des personnes interrogées étaient favorables à l'élargissement contre 60% (moyenne dans l'UE : 49% pour et 39% contre)⁷⁴.

L'élargissement de 2004 à dix États, dont huit d'Europe centrale et orientale, a marqué une nette rupture dans l'opinion publique⁷⁵. L'attitude française à l'égard des futures vagues d'élargissement est marquée par les élargissements passés, dont les conséquences sont considérées comme négatives par une majorité de Français, notamment sur le marché du travail. 72% des personnes françaises interrogées estiment que de nouveaux élargissements accentueraient les problèmes sur le marché national du travail, contre 63% des Européens dans l'UE⁷⁶. Seuls 21% estiment que les élargissements ont permis une baisse des prix des produits.

L'entrée de la Turquie est majoritairement refusée (49% contre, 12% pour) et 67% des personnes interrogées considèrent qu'il est globalement improbable que la Turquie puisse un jour entrer dans l'Union européenne⁷⁷.

Positions du gouvernement allemand

Après l'élargissement à l'Est, l'Allemagne et la France ont nettement rapproché leurs positions concernant la politique d'élargissement. L'Allemagne connaît un scepticisme croissant à l'égard des futures vagues d'élargissement qui s'explique par l'attitude de l'opinion publique et par le fait que la CDU constitue le principal partenaire de la « *grande coalition* » gouvernementale.

Au début des années 1990, l'Allemagne était la principale force motrice de l'intégration des États d'Europe centrale et orientale. Sa politique traditionnellement pro-active à l'égard de l'Europe orientale se justifie par sa proximité géographique et l'importance de ses relations (économiques) avec ses voisins orientaux, mais aussi par l'héritage de la Seconde Guerre mondiale. Ces dernières années, les questions juridiques et de politique intérieure, dans le domaine des migrations et de la criminalité organisée notamment⁷⁸, ont également pris une importance croissante. L'Allemagne était non seulement le moteur de la politique d'élargissement mais aussi celui de la dimension orientale de la politique européenne de voisinage et elle continue à souligner la nécessité d'équilibrer les

⁷³ Entretien avec Gilles Briatta, Directeur du Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) : « Pour réussir une Présidence, il faut mettre l'accent sur quelques priorités politiques majeures », *Euractiv.fr*, 24.10.2007, <http://www.euractiv.fr/presidence-francaise-ue/interview/reussir-presidence-faut-mettre-accents-priorites-politiques-majeures-00421>

⁷⁴ Commission européenne / TNS Opinion & Social, « L'Opinion publique dans l'Union européenne. Rapport national France », Eurobaromètre Standard 67, Printemps 2007, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_fr_nat.pdf

⁷⁵ Dominique Reynié, « Quelles opinions sur l'Europe ? », *Sciences Humaines*, Hors-série N° 46 « L'exception française : mythe ou réalité », septembre-octobre-novembre 2004.

⁷⁶ Commission européenne / TNS Opinion & Social, « Le futur de l'Europe », Eurobaromètre spécial 251, 2006, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_251_fr.pdf

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ Nathaniel Copsey, « The Member States and the European Neighbourhood Policy », *European Research Working Paper Series*, Numéro 20, juillet 2007, Birmingham.

relations avec l'Est et le Sud⁷⁹. Toutefois, sous la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne, certains États du Sud de l'Europe ont imposé de mettre la politique orientale (et la Stratégie pour l'Asie centrale) au second plan.

Dans les années 1990, la politique allemande de rapprochement avec l'Est passait par une politique russe qui se manifestait notamment par d'étroites relations personnelles entre les chefs d'État et de gouvernement et un manque de sens critique à l'égard du respect de la démocratie et des droits de l'Homme en Russie.

Au cours de l'été 2006, le service de prospective du ministère allemand des Affaires étrangères avait élaboré de nouvelles propositions pour une « *PEV renforcée* » avec l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Si, là encore, aucune perspective d'adhésion n'était donnée, cette stratégie différenciait toutefois nettement le « *voisin européen et le voisin de l'Europe* ». En termes de rapprochement avec l'Union européenne, l'Ukraine a reçu un soutien particulier car l'Allemagne ne veut pour l'instant pas ouvrir de perspectives d'adhésion à ce pays⁸⁰. Cette stratégie constituait un signe manifeste que l'Allemagne s'écartait de sa politique traditionnelle, fortement orientée vers la Russie, au profit des autres pays voisins d'Europe orientale.

La dynamisation de la politique européenne de voisinage a constitué l'une des priorités de la présidence allemande de l'Union européenne au premier semestre 2007. En décembre 2006, une décision du Conseil européen avait donné mandat à l'Allemagne d'approfondir la politique européenne de voisinage et de présenter un rapport sur son état d'avancement à la fin de sa présidence du Conseil. L'Allemagne a donc proposé la revalorisation de cette politique en « *PEV renforcée* » et cherché à lancer une nouvelle politique orientale européenne. Cette dernière devait associer les relations de coopération que l'Union européenne entretient avec son partenaire stratégique qu'est la Russie, avec les partenaires de la politique européenne de voisinage en Europe orientale et dans le Caucase du Sud et avec les pays d'Asie centrale, afin de créer une politique intégrée à l'égard de l'espace post-soviétique⁸¹.

Pendant sa présidence du Conseil, l'Allemagne a cependant dû renoncer partiellement à ces objectifs, notamment parce que les États membres du Sud de l'UE craignaient qu'une forte orientation vers l'Est ne se fasse au détriment de la politique à l'égard des pays du voisinage méridional. Au lieu de lancer une nouvelle politique européenne de voisinage renforcée, voire une nouvelle politique orientale, le gouvernement allemand s'est donc concentré, lors de sa présidence du Conseil, sur l'amélioration de l'efficacité de la politique européenne de voisinage et de ses instruments dans le cadre de coopération existant.

En septembre 2006, la chancelière allemande Angela Merkel a demandé une suspension provisoire des élargissements après l'adhésion à l'Union européenne des pays des Balkans⁸², afin de garantir la capacité de travail et de fonctionnement de l'Union. Avec une argumentation similaire à celle de la France, elle a souligné que d'autres mécanismes d'alliances plus étroites devaient être trouvés pour les États est-européens non membres, les États du Caucase du Sud et les riverains de la mer Méditerranée. Du point de vue allemand, l'aboutissement de la politique européenne de voisinage n'est pas spécifié. Contrairement à la Pologne par exemple, l'Allemagne ne considère pas le rapprochement des États partenaires de la politique européenne de voisinage comme une première étape sur la voie de l'adhésion.

Concernant la Turquie, la grande coalition est divisée. Alors que le SPD, et notamment le ministre allemand des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier, reste attaché à l'objectif d'adhésion, la

⁷⁹ Barbara Lippert, « Die Europäische Nachbarschaftspolitik: viele Vorbehalte – einige Fortschritte - unsichere Perspektiven », *Internationale Politikanalyse*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Mars 2008.

⁸⁰ Iris Kempe, « The German Impact on the European Neighbourhood Policy », in : Marco Overhaus, Hans W. Maull, Sebastian Harnisch », *Foreign Policy in Dialogue*, « The New Neighbourhood Policy of the European Union. Perspectives from the European Commission, France, Germany, Poland, Ukraine and Moldova », Volume 7, Numéro 19, Trêve, 2006.

⁸¹ Kai-Olaf Lang, « Das deutsche Präsidenschaftsprofil in der ENP: Dosierte Stimulation und vielschichtiges Brokern, in Daniela Kietz, Volker Perthes, « Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007 », *SWP-Studie*, septembre 2007.

⁸² « Merkel fordert in Grundsatzrede vorläufiges Ende von EU-Erweiterung », *AFP*, 22.9.2006.

CDU et la CSU sont favorables à un partenariat privilégié. Contrairement à Nicolas Sarkozy, qui essaie de ralentir le processus de négociations d'adhésion, la chancelière allemande est restée attachée, en décembre 2007, à des « *négociations à l'issue ouverte* » ; parallèlement, la CDU a développé des propositions alternatives à l'adhésion⁸³. Lors du débat sur les alternatives à l'intégration de la Turquie, la proposition française d'Union pour la Méditerranée n'a toutefois pas été évoquée.

À l'apogée de la querelle franco-allemande sur l'Union pour la Méditerranée que la France, du point de vue allemand, cherchait à créer en dehors des institutions communautaires existantes, ce qui risquait de concurrencer l'Union européenne, la chancelière Angela Merkel craignait qu'une telle coopération ne puisse conduire « *qu'à une désintégration du cœur même de l'Union* »⁸⁴. Le conflit ne s'est pas calmé avant et après la signature du traité européen de Lisbonne en décembre 2007, où l'on aurait pu avoir l'impression d'un rapprochement entre les deux parties⁸⁵.

Ce n'est qu'en mars 2008 qu'est apparu un rapprochement franco-allemand, lorsqu'il fut convenu de présenter un document conjoint lors du Conseil européen des 12 et 13 mars 2008. L'Allemagne et la France s'étaient entendues sur une formule de compromis : tous les pays européens devaient avoir la possibilité de participer à l'Union pour la Méditerranée⁸⁶. Le président français avait accepté une modification de l'appellation initiale « Union méditerranéenne » en « Union pour la Méditerranée » et s'inscrivait en faux contre les craintes que ses institutions puissent concurrencer l'UE. L'Allemagne est, par ailleurs, parvenue à imposer qu'aucun financement européen supplémentaire ne s'ajoute aux 14,9 milliards € prévus pour la politique méditerranéenne de l'Union européenne (processus de Barcelone et politique de voisinage) dans les perspectives budgétaires européennes 2007-2013⁸⁷.

L'opinion publique en Allemagne

Contrairement à ce qui s'est passé en France, notamment avant le référendum sur le traité constitutionnel, le thème de l'élargissement de l'Union européenne n'a joué, au cours des dernières années, qu'un rôle très limité dans le débat public allemand. Dans sa majorité (52%), la population allemande considère les élargissements comme positifs (moyenne de l'UE : 55%). Toutefois, seules 28% des personnes interrogées sont favorables à l'adhésion future de nouveaux États à l'UE alors que ce chiffre est nettement plus élevé (46%) dans le reste de l'Union européenne. La tendance est toutefois plutôt à la baisse, tant en Allemagne que dans l'UE.

Le scepticisme des Allemands s'explique notamment par le fait que 80% des personnes interrogées estiment que de nouveaux élargissements aggraveraient les problèmes sur le marché du travail allemand. En Allemagne, 23% des sondés associent de futurs élargissements au sentiment de crainte.

Face à l'éventuelle adhésion de la Turquie, les Allemands sont sceptiques : 16% considèrent son intégration dans l'UE comme une bonne chose, 43% comme une mauvaise chose et 39% de la population allemande n'a pas d'avis bien défini. Contrairement aux Français, pour qui l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne n'est pas envisageable, plus de la moitié des Allemands interrogés (62%) la considèrent comme probable.

⁸³ « Union weiter skeptisch zu EU-Beitritt der Türkei », *AFP*, 23.7.2007 ; « Merkel sieht EU für neue Erweiterung gerüstet », *AFP*, 19.10.2007 ; « EU spricht nicht über Beitritt der Türkei », *Reuters*, 10.12.2007 ; Andreas Schockenhoff, « Grenzen der EU und Aufnahmefähigkeit », Statement beim Europaforum 2006 des Österreichischen Instituts für Europäische Sicherheitspolitik et la Note dirigée par Sylvie Goulard, « Le Partenariat privilégié, alternative à l'adhésion », *Note de la Fondation Robert Schuman*, n° 38, décembre 2006 : <http://www.robert-schuman.org/notes.php?num=38> qui a en partie été rédigée par Karl-Theodor zu Guttenberg.

⁸⁴ « Merkel warnt vor Spaltung Europas », *Spiegel Online*, 5.12.2007, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,521585,00.html>

⁸⁵ « Les plans d'Union méditerranéenne de Sarkozy contrarient Mme Merkel », *Euractiv.com*, 13.12.2007, <http://www.euractiv.com/fr/avenir-europe/plans-union-mediterranee-sarkozy-contrarient-mme-merkel/article-169092>

⁸⁶ « L'Allemagne et la France parviennent à un accord sur l'Union méditerranéenne », *Euractiv.com*, 5.3.2008, <http://www.euractiv.com/fr/elargissement/allemande-france-parviennent-accord-union-mediterranee/article-170750>

⁸⁷ « Le sommet approuve l'Union pour la Méditerranée », *Euractiv.com*, 14.3.2008, <http://www.euractiv.com/fr/elargissement/sommet-approuve-union-mediterranee/article-170987>

Options d'actions communes

Concernant la future politique d'élargissement de l'Union européenne, il existe au moins deux domaines dans lesquels l'Allemagne et la France pourraient s'engager.

En premier lieu, malgré la décision du Conseil sur la nouvelle stratégie d'élargissement de l'Union, le débat sur la capacité d'intégration de l'Union n'est pas clos, puisque le Parlement européen a adopté une nouvelle résolution sur ce thème le 10 juillet 2008⁸⁸. Les délibérations à la commission des Affaires étrangères montrent que le Parlement européen veut attirer l'attention sur les problèmes liés à la capacité d'élargissement de l'Union européenne. La France et l'Allemagne ont vu leurs conceptions se rapprocher : les deux pays estiment que la cohérence et le fonctionnement internes de l'Union européenne pourraient pâtir de nouveaux élargissements qui ne seraient pas accompagnés de réformes adéquates.

Les deux pays sont favorables à l'élargissement aux pays des Balkans occidentaux et partent du principe, si le traité de Lisbonne entre en vigueur, que l'Union européenne s'élargira à ces pays. Il convient de s'interroger d'abord sur la capacité de fonctionnement de l'Union européenne, qui comptera plus de 30 Etats membres après leur adhésion, avec ou sans le traité de Lisbonne, mais aussi sur le degré souhaitable de cohérence et de cohésion interne qu'elle peut conserver. Cela ne concerne pas seulement les questions institutionnelles mais aussi l'avenir des politiques et du budget communautaires. En outre, il pourrait être souhaitable que la France et l'Allemagne s'intéressent à la question des critères d'adhésion à l'Union, qui fait débat depuis longtemps mais qui n'a jusqu'à présent été abordée que de manière rhétorique, sans propositions concrètes.

Deuxièmement, en cas de persistance sur les incertitudes relatives à l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, il conviendra d'approfondir, au cours des prochaines années, la discussion sur des « *alternatives à l'adhésion* ». Dans ce débat particulièrement sensible, notamment à l'égard de la Turquie, la France et l'Allemagne devraient réfléchir ensemble à des stratégies envisageables qui ne compromettent pas les processus de réforme et d'adhésion. L'intérêt immédiat des deux États, indépendamment de l'issue des négociations, devrait consister à permettre l'établissement, avec la Turquie, d'une relation de confiance la plus stable possible, pour ne pas nuire à la coopération constructive dans le cadre de l'OTAN et pour soutenir au mieux les aspirations à la réforme observables dans le pays⁸⁹. Contrairement à la France, dont certains agissements ont été considérés comme des provocations par la Turquie⁹⁰, l'Allemagne est sans doute actuellement la mieux placée pour renforcer le dialogue avec la Turquie sur l'intensification des relations économiques, politiques et sociétales qui, même en cas d'échec du processus d'adhésion, constituent la base la plus solide de relations bilatérales.

Concernant la politique européenne de voisinage, l'analyse des positions gouvernementales a montré que l'Allemagne et la France, dont les voisinages directs sont différents, privilégient chacune une région en fonction de leurs intérêts géostratégiques. Toutefois, ce potentiel de tension peut aussi être une possibilité d'action commune.

Ce potentiel de tension a été particulièrement visible sur l'Union pour la Méditerranée. Lorsque la volonté d'engagement dans le voisinage va si loin qu'un ou plusieurs partenaires européens se sentent exclus ou qu'ils craignent un affaiblissement de l'Union du fait de cette initiative, voire un déséquilibre entre les dimensions méridionale et orientale, cela ne conduit pas seulement à des conflits mais aussi des contre-réactions. Déjà, dans les années 1990, l'Union européenne a connu

⁸⁸ Elmar Brok, « Rapport sur le document de stratégie de la Commission de 2007 pour l'élargissement », Parlement européen, adopté en session plénière le 10 juillet 2008 : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2008-0266&language=FR&mode=XML>

⁸⁹ Voir la Note dirigée par Sylvie Goulard, « Le Partenariat privilégié, alternative à l'adhésion », *Note de la Fondation Robert Schuman*, n° 38, décembre 2006 : <http://www.robert-schuman.org/notes.php?num=38>

⁹⁰ Il s'agissait notamment de l'attitude délicate de la France et de l'Autriche à l'égard de l'ouverture de chapitres de négociations avec la Turquie en octobre 2005, de la propagande anti-Turquie des opposants au traité constitutionnel durant la campagne référendaire en France avant le 29 mai 2005 et plus récemment du refus à nouveau formulé, par le président Sarkozy, de voir la Turquie adhérer à l'Union au motif que la Turquie n'appartient pas, géographiquement et culturellement, à l'Europe. Elle est, selon lui, en Asie mineure.

une phase au cours de laquelle la « *compensation* » entre l'Europe centrale et l'Europe méridionale était au premier plan. Lors de la conception et du lancement de la politique de voisinage, il en était allé de même avec la querelle sur l'Union pour la Méditerranée : il avait fallu établir un équilibre entre les relations avec l'Est et avec le Sud. L'initiative orientale annoncée par la Pologne et la Suède, parallèlement à la création de l'Union pour la Méditerranée, et qui est désormais sur l'agenda, constitue sans doute l'exemple le plus récent à cet égard.

Mais ce risque porte également en lui certaines possibilités d'avancées communes. L'un des défis auxquels sont confrontées l'Allemagne et la France, précisément en raison de leurs intérêts géographiques nationaux divergents dans le cadre de la politique de voisinage, consiste à trouver une cohérence d'action de l'Union européenne après les tensions sur l'Union pour la Méditerranée. Il s'agit notamment d'empêcher que le nouveau jeu Est contre Ouest, que l'on voit actuellement apparaître, puisse refaire passer au second plan une discussion commune approfondie sur les véritables défis de l'Union dans ces régions.

La France et l'Allemagne poursuivent actuellement des priorités différentes en matière de politique européenne de voisinage. Sur la longue liste des priorités allemandes, on retrouve notamment l'accord de libre-échange avec les pays bénéficiaires de la politique de voisinage, la facilitation des visas, le renforcement de la coopération sur les questions énergétiques, la gestion des migrations, la lutte contre la criminalité organisée, le renforcement de thèmes comme la bonne gouvernance, l'État de droit, la justice, la sécurité intérieure, les transports et l'environnement. La France privilégie l'idée que le mécanisme de conditionnalité inscrit dans le cadre de la politique européenne de voisinage ne peut pas fonctionner sans la motivation d'une perspective d'adhésion, ce qui explique aussi pourquoi la proposition initiale d'Union pour la Méditerranée ne reprenait pas la conditionnalité politique inscrite dans le processus de Barcelone. L'approvisionnement en énergie, la gestion des migrations et la lutte contre la criminalité constituent les priorités politiques de la France en matière de coopération avec les États voisins.

L'Allemagne et la France n'ont pas la même appréciation du fonctionnement de la politique européenne de voisinage : la France considère que les débuts de la PEV ne sont pas très réussis et se montre critique à l'égard de la dimension orientale alors que l'Allemagne dresse un bilan différencié par pays et a plutôt tendance à juger positivement les dimensions orientale et méridionale de la politique de voisinage⁹¹.

5 ans après la création de la politique européenne de voisinage, le dialogue franco-allemand et la position commune que les deux pays parviendraient à obtenir dans ce domaine pourraient jouer un rôle important dans l'évaluation et la révision de cette politique, qui doit impérativement être poursuivie. Les deux pays défendant des positions différentes, un compromis franco-allemand devrait permettre, comme lors de précédentes initiatives politiques, d'obtenir l'approbation des autres États. Dans l'idéal, l'Allemagne et la France devraient associer la Pologne qui, sur de nombreux points, est encore plus éloignée de la position française que l'Allemagne⁹².

La France a annoncé que, dans le cadre de la révision de la stratégie européenne de sécurité pendant la présidence française du Conseil, la politique européenne de voisinage se verrait attribuer une place centrale dans la politique extérieure de l'Union. À cet effet, il est important de désamorcer la concurrence que se livrent la Pologne et la France à l'égard de l'Est et du Sud, dans le but de mieux prendre en compte les spécificités propres à chaque région. À la lueur de la crise dans le Caucase du Sud, le défi particulier relatif à la future architecture de la politique européenne de voisinage consiste, pour l'Union européenne, à adopter une position commune de long terme à l'égard de la Russie. Cette dernière poursuit une politique complètement opposée à celle de l'Union européenne,

⁹¹ Barbara Lippert, op. cit. p. 9 et suivantes.

⁹² Voir Michal Warchala, *Les Polonais et les Français. Leur image réciproque après l'adhésion à l'UE*, Institut des affaires publiques de Varsovie/Fondation Robert Schuman, Novembre 2006 et Mateusz Falkowski/Agnieszka Popko, *Polen und Deutsche. Gegenseitige Wahrnehmungen nach der Osterweiterung der Europäischen Union*, Institut für Europäische Angelegenheiten in Warschau/Konrad-Adenauer-Stiftung, November 2006.

et pas seulement dans la manière dont elle se comporte avec les territoires géorgiens séparatistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie. Pour que la politique de voisinage puisse évoluer, il convient de mettre fin à cette concurrence entre l'Est et le Sud et d'adopter une attitude plus centrée sur les pays. Il apparaît indispensable pour l'avenir de la politique de voisinage que l'Union européenne définisse une politique commune à l'égard de la Russie, cette dernière s'étant montrée critique, voire ouvertement opposée, à certaines activités de l'UE dans l'espace post-soviétique et ayant refusé d'être intégrée dans la politique européenne de voisinage.

Dans le cas de l'Union pour la Méditerranée, que ce soit au niveau bilatéral ou européen, le temps passé à analyser et à discuter conjointement des défis de la région et des options d'actions européennes envisageables a été proportionnellement moins long que celui passé à tenter de résoudre ce conflit rendu public. Cela tenait sans doute au fait que l'initiative a été lancée comme un projet s'inscrivant hors du cadre de l'Union et qu'il a fallu beaucoup d'efforts pour l'y réintégrer. En outre, l'Allemagne était assez peu disposée à donner raison à la France qui estimait que le processus de Barcelone devait être entièrement revu.

L'intégration du contenu de l'Union pour la Méditerranée dans le cadre de l'Union européenne et le lancement de l'Union pour la Méditerranée les 13 et 14 juillet à Paris n'ont pas répondu à toutes les questions. L'évolution future de la politique méditerranéenne de l'Union européenne pourrait constituer un sujet idéal de coopération bilatérale car si la France et l'Allemagne soutenaient une même proposition, cela pourrait certainement contribuer à mieux faire accepter de futures initiatives dans la Méditerranée par les États membres d'Europe centrale et orientale.

Si les deux pays, en coopération avec les autres États de l'Union européenne, parvenaient à développer une vision stratégique pour l'avenir de la politique méditerranéenne de la Communauté, ils apporteraient là une grande contribution. Cela implique de placer cette question dans un contexte de débat plus large (et déjà existant), afin de définir précisément l'intérêt commun de l'Union à renforcer sa coopération avec l'espace méditerranéen et d'évaluer les options d'action à court et moyen terme. Le document du Haut représentant, Javier Solana, sur les risques de sécurité liés aux changements climatiques, adopté au Conseil européen de mars 2008, et qui identifie notamment l'espace méditerranéen comme un important champ d'action stratégique, constitue un point de départ possible pour un tel débat.

L'avenir de la politique européenne de sécurité et de défense

Positions du gouvernement français

En termes de sécurité, la France, membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU et puissance nucléaire, constitue, avec le Royaume-Uni, le principal acteur de l'Union européenne. Au printemps 2008, 18 000 soldats français stationnaient pour des missions de long terme en dehors de l'Europe (essentiellement en Afrique), et 11 500 participaient à des missions extérieures bilatérales/internationales dans le monde entier⁹³. La France n'est actuellement pas pleinement intégrée aux structures militaires de l'OTAN, mais elle participe à plusieurs missions de l'OTAN à l'étranger et est engagée dans la mise en place de la Nato Response Force. En 2007, les dépenses de la France liées à la défense s'élevaient à 44,283 milliards € (Allemagne : 30,739 milliards €)⁹⁴.

La France avait initialement fait du développement de la politique européenne de sécurité et de défense l'une des priorités de sa présidence du Conseil de l'Union européenne. L'échec du référendum irlandais sur le traité de Lisbonne en juin 2008 a toutefois réduit la marge de manœuvre de la France dans ce domaine : les préoccupations relatives à la souveraineté et à la neutralité des Irlandais ont fortement contribué à ce vote négatif. En outre, les principaux partenaires européens ont émis des réserves d'ordre politique. Au cours des dernières années, la France a généralement considéré l'Union européenne comme un acteur global devant se développer indépendamment de l'OTAN (dont elle a quitté la structure militaire intégrée en 1966). Avec l'arrivée au pouvoir de Nicolas Sarkozy, une évolution semble se dessiner : il a associé sa demande de renforcement de la PESD au projet de réintégration des structures militaires de l'OTAN dès 2009 (projet auquel son prédécesseur, Jacques Chirac, avait auparavant aspiré sous d'autres formes). Nicolas Sarkozy s'est opposé à un élargissement des champs d'action de l'OTAN, qui, selon lui, doit être une alliance militaire limitée à un domaine bien défini et non une concurrente de l'ONU.

Pour sa présidence du Conseil, la France s'était fixé comme objectif de continuer à mener à bien les opérations engagées dans le cadre de la PESD (EUFOR au Tchad, ALTHEA en Bosnie-Herzégovine ainsi que les missions civiles EULEX au Kosovo et EU-POL en Afghanistan). Par ailleurs, elle avait initialement prévu que la préparation de la mise en œuvre du traité de Lisbonne concernerait également la PESD. Toutefois, la nécessité de faire comprendre aux partenaires européens le fonctionnement des coopérations structurées et renforcées et à créer les bases du travail de représentation extérieure de l'Union européenne, en ce qui concerne notamment les questions des futures attributions du Haut représentant et de l'expertise militaire dans les groupes tactiques, se fait à nouveau sentir alors que la ratification du traité de Lisbonne semble envisageable.

L'une des principales propositions française a été la redéfinition de la Stratégie européenne de sécurité de 2003. Ce projet ayant soulevé l'opposition de certains États membres (dont l'Allemagne), la France, mandatée par le Conseil européen, s'est contentée d'actualiser la stratégie de sécurité par un protocole annexé au document. Il consiste essentiellement à définir des intérêts communs, identifier les nouvelles menaces pour l'Europe et discuter des moyens permettant de faire face à ces menaces⁹⁵. Concernant cette actualisation immédiate de la stratégie européenne de sécurité, le Livre blanc de juin 2008 sur la défense et la sécurité nationale française est favorable à ce que l'Union européenne élabore un Livre blanc sur la politique de sécurité et de défense⁹⁶.

⁹³ <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Frankreich/Aussenpolitik.html>

⁹⁴ SIPRI, <http://milexdata.sipri.org/result.php4>

⁹⁵ Discours de Jean-Pierre Jouyet prononcé à l'occasion de l'ouverture du cycle « Europe » de la 15^{ème} promotion du Collège interarmées de Défense, le 16.10.2007.

<http://www.college.interarmees.defense.gouv.fr/IMG/pdf/071016-CID-final.pdf>

⁹⁶ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, Odile Jacob/La documentation française, Paris, juin 2008 :

http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/, p. 97.

Sous sa présidence du Conseil de l'Union européenne, la France est parvenue à des accords sur le développement de capacités européennes de projection et de déploiement (création d'une flotte européenne de transport aérien et d'une unité multinationale A400M) et sur une initiative d'interopérabilité aéronavale européenne, projets auxquels participeront certains États membres. Certains États membres se sont en outre mis d'accord pour renforcer la coopération dans le domaine de la surveillance par satellite. Les 27 États membres ont décidé de créer un « programme d'échange européen Erasmus » dans le domaine militaire. Ils ont par ailleurs tous apporté leur soutien à l'Agence européenne de défense pour le développement de capacités en Europe et ont appelé au renforcement de la base industrielle et technologique de défense européenne et à la création d'un véritable marché intérieur de la défense⁹⁷.

La France cherchait par ailleurs à renforcer les capacités de planification et d'exécution de l'Union et a formulé des projets pour faire progresser les domaines de la recherche et du développement. Ces éléments n'étaient pas seulement des priorités de la présidence française du Conseil de l'Union européenne mais étaient également mentionnés dans le chapitre consacré à la politique européenne du Livre blanc sur la défense.

Initialement, Nicolas Sarkozy s'était montré favorable à un renforcement de la coopération structurée prévue dans le traité de Lisbonne afin de créer une coopération dans le domaine de la sécurité avec notamment l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne. L'idée d'approfondir la coopération avec un petit groupe d'États seulement assure une certaine continuité de la pensée française en matière de sécurité : dès 1994, le Livre blanc français sur la défense appelait à une géométrie plus variable en matière de coopération européenne. Le Livre blanc sur la défense de 2008 souligne explicitement que la coopération structurée permanente prévue par le traité de Lisbonne doit servir à poursuivre le développement des capacités de l'Union européenne en matière de défense⁹⁸. Si les réformes prévues dans le traité de Lisbonne n'entrent pas en vigueur, la France devra recourir à d'autres formes d'intégration différenciée pour faire avancer la politique de défense dans le cadre européen.

L'avenir de la coopération franco-allemande et européenne pourrait être affecté par la modification de la position française dans deux domaines.

Le premier concerne l'importance d'une politique de prévention civile que la France revendique depuis longtemps et qu'elle considère aussi, dans le nouveau Livre blanc sur la défense, comme un élément important de la future politique de sécurité française et européenne. Toutefois, jusqu'à présent, la France a plutôt suivi *de facto* une interprétation militaire du concept de prévention et eu tendance à donner la priorité aux interventions militaires⁹⁹.

Le deuxième domaine est fondamental : la France est-elle prête, et dans quelle mesure, à abandonner l'autonomie d'action en matière de défense ? Jusqu'à présent, la France avait toujours exigé une « *Europe puissance* » tout en refusant un processus de décision supranational ainsi que l'abandon de souveraineté dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité (contrairement à l'Allemagne)¹⁰⁰. L'intégration dans les structures militaires demandée par Nicolas Sarkozy avant même son entrée en fonction et la fusion des forces armées ou la création d'alliances dans les domaines de l'armée de terre et de la marine¹⁰¹ auraient, en revanche, limité la capacité d'action autonome nationale. Le Livre blanc sur la défense fait d'importantes propositions en faveur de la poursuite de l'eupéanisation de la politique de défense suggérant, par exemple, de mettre en

⁹⁷ http://www.ue2008.fr/PFUE/lang/fr/accueil/PFUE-11_2008/PFUE-10.11.2008/conseil_affaires_generales_et_relations_exterieures_defense.jsessionid=3D26B9BEAB229726743E6A2F063E9316

⁹⁸ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, Odile Jacob/La documentation française, Paris, juin 2008 : http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/, p. 88.

⁹⁹ Martin Koopmann, Hans Stark, « Zukunftsfähig? Deutsch-französische Beziehungen und ESVP. Deutschland, Frankreich, Europa: Perspektiven (2) », *DGAP-Analyse Nr. 27*, Berlin, 2004.

¹⁰⁰ Daniela Schwarzer, Nicolai von Ondarza, « Drei Zylinder für einen neuen Integrationsmotor? Voraussetzungen und Herausforderungen für eine britisch-deutsch-französische Führungsrolle in der ESVP », *SWP-Diskussionspapier 2007/20*, Berlin, 2007.

¹⁰¹ Pour un aperçu des conceptions du candidat Sarkozy en matière de sécurité, voir Ronja Kempin, « Sarkozys außen- und sicherheitspolitische Agenda », *SWP-Diskussionspapier*, Mai 2007.

commun certains moyens d'intervention à distance (avions de transport et tactiques, ravitaillement en vol, capacités aéromobiles et aéronavales, etc.), d'accroître les capacités d'anticipation, d'analyse, de planification et de conduite d'opérations européennes ou encore de créer un marché intérieur de l'armement.

L'opinion publique en France

La population française est clairement favorable à ce que l'Union européenne prenne davantage de responsabilités à l'échelle internationale. Un peu plus de la moitié des personnes interrogées estime que l'adhésion à l'UE rend son propre pays plus fort et plus influent sur les relations internationales¹⁰². L'Union européenne doit notamment utiliser sa puissance économique et commerciale pour contribuer à façonner les affaires du monde (de préférence indépendamment de la politique extérieure américaine), pour intervenir dans les crises internationales et pour combattre le terrorisme. 90% des sondés pensent que l'Union européenne devrait prendre davantage de responsabilités concernant des menaces mondiales comme le fondamentalisme islamique, le réchauffement climatique, les flux mondiaux de réfugiés et la prolifération nucléaire. Et 58% sont d'avis que l'Union devrait plutôt résoudre ces problèmes indépendamment des États-Unis¹⁰³.

En France, la majorité des personnes interrogées est favorable à la création d'une armée européenne commune et au développement des missions de paix tandis que les missions de forces de combat ne doivent pas être renforcées. La politique européenne de sécurité et de défense reçoit en France un soutien large et constant : au printemps 2007, 82% des sondés y étaient explicitement favorables¹⁰⁴. En revanche, ils sont explicitement opposés, à 71%, à une augmentation des missions de forces de combat¹⁰⁵.

Près des 2/3 des Français pensent que, dans les domaines de la défense et de l'envoi de troupes à l'étranger, les mesures peuvent être prises plus efficacement au niveau de l'Union européenne¹⁰⁶. 88% d'entre eux estiment que c'est également à ce niveau que la lutte contre le terrorisme peut être menée le plus efficacement¹⁰⁷. En l'espace d'une année (de l'été 2004 à l'automne 2005), la proportion des partisans d'une armée européenne est passée de 71 à 76%¹⁰⁸. Enfin, 73% des personnes interrogées estiment que la population française n'est pas suffisamment informée sur les mesures européennes relatives à la défense et à la politique extérieure¹⁰⁹.

Positions du gouvernement allemand

L'appartenance de l'Allemagne à l'Alliance atlantique est un objectif de politique extérieure qui n'est généralement pas remis en question. Les nouvelles marges de manœuvre offertes par la fin du conflit Est-Ouest obligent l'Allemagne, et la France, à trouver des initiatives communes pour renforcer l'autonomie de l'Europe en matière de sécurité et de défense. Les propositions communes relatives à la PESD faites en novembre 2002 par les ministres des Affaires étrangères de l'époque, Joschka Fischer et Dominique de Villepin, en constituent un exemple¹¹⁰.

¹⁰² TNS Sofres, « Les Français et l'Europe », 2004, http://tns-sofres.com/etudes/pol/240504_europe_r.htm.

¹⁰³ German Marshall Fund, *Transatlantic Trends 2007*, http://www.transatlantictrends.org/trends/doc/Toplines5302TTSGBPGERMANY_v1.pdf

¹⁰⁴ Commission européenne / TNS Opinion & Social, « L'Opinion publique dans l'Union européenne. Rapport national France », Eurobaromètre Standard 67, Printemps 2007, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_fr_nat.pdf

¹⁰⁵ idem

¹⁰⁶ TNS Sofres, « Les Français et l'Europe », 2004, http://tns-sofres.com/etudes/pol/240504_europe_r.htm.

¹⁰⁷ TNS Sofres, « L'Europe vue par les Européens », 2005, http://www.tns-sofres.com/etudes/pol/051005_europe_r.htm.

¹⁰⁸ TNS Sofres, « Les Français et l'Europe », 2004, http://tns-sofres.com/etudes/pol/240504_europe_r.htm ; TNS Sofres, « L'Europe vue par les Européens », 2005, http://www.tns-sofres.com/etudes/pol/051005_europe_r.htm.

¹⁰⁹ Commission européenne / TNS Opinion & Social, « L'Opinion publique dans l'Union européenne. Rapport national France », Eurobaromètre Standard 67, Printemps 2007, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_fr_nat.pdf

¹¹⁰ Contribution de Dominique de Villepin et Joschka Fischer, membres de la Convention présentant les propositions conjointes franco-allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense, novembre 2002, <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/02/cv/00/00422f2.pdf>

Il existe un large consensus entre l'Allemagne et la France sur la nature des dangers qui affectent actuellement la sécurité de l'Europe. Les implications conceptuelles et opérationnelles sont toutefois différentes en raison, notamment, d'une divergence d'appréciation de la légitimité de la puissance militaire¹¹¹. L'Allemagne considère que la politique de défense passe d'abord par la prévention et le règlement diplomatique des conflits, et non par le recours aux moyens militaires. C'est ce qui explique pourquoi l'Allemagne est plus réticente à envoyer des troupes au combat et pourquoi les dépenses d'armement sont moins élevées en Allemagne qu'en France et au Royaume-Uni. Certes, l'Allemagne participe actuellement, à hauteur de 6 900 soldats, à plusieurs missions à l'étranger (les principales sont l'ISAF : 3 410 hommes et la KFOR : 2 645 hommes)¹¹², mais son engagement reste bien inférieur à celui de la France.

Un rapprochement des points de vue nationaux sur les relations entre l'Union européenne et l'OTAN semble pourtant se dessiner. Pour l'Allemagne, le renforcement de l'autonomie européenne ne constitue pas une alternative mais plutôt un complément à l'OTAN et à l'engagement américain en Europe. Jusqu'à présent, l'OTAN est considérée comme le principal garant de la sécurité européenne tandis que la PESD joue le rôle de stabilisateur régional. Le fait que la France s'éloigne de la conception dichotomique de l'OTAN et de l'Union européenne rend les positions plus facilement conciliables, d'autant plus que les deux plus grands partis allemands (SPD et CDU) se sont déclarés favorables à un renforcement de l'identité européenne de défense.

Dans son programme adopté à Hambourg en 2007, le SPD a demandé la création d'une armée européenne et soutenu activement la discussion lors du débat sur la politique de sécurité en Allemagne¹¹³. La CDU se consacre actuellement à une discussion intensive sur la stratégie : elle fait de l'élaboration d'une stratégie nationale de sécurité, qui doit s'inscrire dans le cadre de la stratégie européenne de sécurité, une priorité. On pourrait dresser un parallèle avec le débat français sur la sécurité, notamment sur la question d'une meilleure interconnexion de la sécurité intérieure et extérieure, de la lutte contre le terrorisme ou sur la demande de réforme institutionnelle des processus de prise de décision nationaux en matière de politique de sécurité, car les deux pays ont débattu de la création d'un conseil national de sécurité¹¹⁴.

Les initiatives françaises visant à revaloriser la PESD ont initialement été accueillies avec un certain scepticisme, la France étant encore soupçonnée, du fait la tradition française en matière de politique de sécurité, de vouloir faire de l'Europe de la défense une concurrente de l'Alliance atlantique¹¹⁵. L'annonce, par la France, de sa pleine réintégration dans les structures de l'OTAN et la confirmation de vouloir réaliser cet objectif au printemps 2009 ont certes dissipé certains doutes, même si certains demeurent quant à la faisabilité du projet. Les Allemands se sont au départ interrogés sur les fonctions que la France pourra concrètement assumer dans les structures militaires. L'Allemagne et le Royaume-Uni étaient les pays qui avaient le plus profité du retrait de la France des structures de l'OTAN ; en cas de retour de la France, ils devraient abandonner quelques postes de commandement à son profit¹¹⁶.

¹¹¹ Michael Meimeth, « Deutsche und französische Perspektiven einer Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Offene Fragen und verdeckte Widersprüche », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 03-04/2003.

¹¹² Source :

http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLd443DgoESYGZASH6kTCxoJRUfV_P_NxUfW_9AP2C3lhyR0dFRQDG0VU/delta/base64xml/L2djQSEvUUt3QS80SVVFLzZfQ180MkQ?yw_contentURL=%2FC1256EF4002AED30%2FW264VFT2439INFODE%2Fcontent.jsp

¹¹³ Voir à ce sujet le colloque du SPD au Bundestag allemand le 5.5.2008 intitulé « Auf dem Weg zu einer europäischen Armee » et le papier de position « Auf dem WEG zu einer Europäischen Armee », http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_datei/0_9631_00.pdf

¹¹⁴ Voir à ce sujet le colloque de la CDU-CSU qui s'est tenu au Bundestag allemand le 7.5.2008 intitulé « Eine Sicherheitsstrategie für Deutschland ». Décision du groupe CDU-CSU du Bundestag du 6.5.2008

http://www.cducsu.de/Titel_Sicherheitsstrategie_fuer_Deutschland/TabID_1/SubTabID_5/InhaltTypID_4/InhaltID_9735/Inhalte.aspx

¹¹⁵ Ronja Kempin, Daniela Schwarzer, « Enfin un rendez-vous européen convaincant, s'il vous plaît ! », *La revue internationale et stratégique*, N° 69, Printemps 2008, pp. 89-98.

¹¹⁶ Ronja Kempin, « Frankreich und die Annäherung von Nato und EU », *SWP-Aktuell*, avril 2008, p. 2.

L'opinion publique en Allemagne

La majorité de la population allemande (81%) soutient une politique étrangère et de défense européenne (moyenne européenne : 67%), la PESD étant même approuvée à 88% en Allemagne. Là encore, les Allemands se situent au-dessus de la moyenne européenne (76%)¹¹⁷. En outre, 77% des Allemands interrogés estiment que c'est au niveau européen que la lutte contre le terrorisme international peut être menée le plus efficacement¹¹⁸.

87% des Allemands interrogés pensent que l'Union européenne devrait prendre davantage de responsabilités pour faire face aux menaces internationales (le fondamentalisme islamique, le réchauffement climatique, les flux importants de réfugiés, la prolifération nucléaire, etc.). Près des 2/3 de la population (63%) pensent que cela devrait passer par l'envoi de troupes supplémentaires dans des missions de paix. Seuls 36% des Allemands interrogés considèrent l'augmentation du nombre de troupes pour des missions de combat comme une bonne option et 83% s'y montrent explicitement opposés¹¹⁹.

Plus de la moitié de la population est favorable à une armée européenne tandis que 35% des sondés y sont opposés¹²⁰. 91% des Allemands interrogés souhaiteraient que la politique étrangère européenne soit conduite indépendamment des Américains¹²¹.

Options d'actions communes

La coopération bilatérale franco-allemande en matière de défense et d'armement est jugée exemplaire à plusieurs égards. Certes, on a pu récemment constater un ralentissement de l'élan initial donné par la coopération bilatérale lors de son extension au reste de l'Union européenne (comme dans le cas de la brigade franco-allemande). Cela peut paraître contradictoire avec la concordance croissante des positions française et allemande sur les questions de sécurité observées au cours des dernières années, comme par exemple l'opposition commune contre la guerre en Irak, la vaste coordination de l'action sur la question iranienne, le récent rapprochement des positions concernant la relation transatlantique et la plus grande disposition à une gestion militaire des crises (Congo, Liban) suite à l'évolution de la position allemande.

Le fait que la France ait fait de la PESD l'une des priorités de la présidence française du Conseil de l'Union européenne mais aussi de sa politique européenne offre l'opportunité d'élargir la coopération bilatérale (par exemple la brigade franco-allemande, l'école franco-allemande de pilotes d'hélicoptères) à l'échelle européenne, et de l'orienter de manière stratégique. Dans la mesure où les instruments de la géométrie variable prévus dans le traité de Lisbonne ne pourront pas être utilisés dans un avenir proche, les formes éprouvées de la coopération franco-allemande et multilatérale pourraient être développées dans le cadre de l'Union européenne.

Dans les deux pays, les indices sont plutôt favorables : les opinions publiques approuvent massivement le renforcement de l'intégration en matière de défense et de sécurité mais aussi de l'autonomie de l'Union européenne, à l'égard des États-Unis notamment, ce qui implique de vastes projets comme la création d'une armée européenne. En 2008, les deux pays ont débattu des politiques de sécurité et de défense. En France, le débat a été déclenché par la réorientation de la relation transatlantique, par la volonté de réintégrer pleinement l'OTAN et par les objectifs européens et il a été encouragé par la publication du Livre blanc sur la défense et la sécurité

¹¹⁷ Commission européenne / TNS Sofres, « Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Nationaler Bericht Deutschland », Standard Eurobarometer 68, printemps 2007, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb68_de_nat.pdf

¹¹⁸ TNS Sofres, « L'Europe vue par les Européens », 2005, http://www.tns-sofres.com/etudes/pol/051005_europe_r.htm

¹¹⁹ German Marshall Fund, *Transatlantic Trends 2007*, http://www.transatlantictrends.org/trends/doc/Toplines5302TTSGPGERMANY_v1.pdf

¹²⁰ TNS Sofres, L'Europe vue par les Européens, 2005, http://www.tns-sofres.com/etudes/pol/051005_europe_r.htm

¹²¹ Commission européenne / TNS Sofres, « Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Nationaler Bericht Deutschland », Standard Eurobarometer 68, printemps 2007, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb68_de_nat.pdf

nationale¹²². En Allemagne, le débat, lancé par les deux partis de gouvernement, la CDU et le SPD, repose sur la discussion relative aux interventions à l'étranger de la Bundeswehr et sur la responsabilité mondiale de l'Allemagne engagée il y a quelque temps. Il serait souhaitable de lier les débats des deux pays afin qu'ils parviennent à une orientation européenne commune, tout particulièrement dans la mesure où certains thèmes se recoupent (comme le rapprochement de la visibilité intérieure et extérieure ou l'importance des capacités militaires de l'Union, etc.). En Allemagne comme en France, l'opinion publique est bien plus favorable aux interventions de maintien de la paix qu'aux interventions armées. En outre, ces deux pays, tout comme le Royaume-Uni, sont tenus d'améliorer l'efficacité de leurs dépenses en matière de défense et de sécurité, ce qui affecte les projets de coopération, notamment dans le domaine de la production de biens d'armement de plus en plus coûteux.

La discussion sur l'actualisation de la Stratégie européenne de sécurité en 2008 pourrait constituer un premier point de départ pour une discussion commune. À l'origine, les deux pays avaient des positions très différentes. Alors que Paris envisageait une solution maximaliste, c'est-à-dire une stratégie de sécurité totalement nouvelle, Berlin ne voyait pas la nécessité de revoir ce document qui restait important. L'option pressentie, à savoir une actualisation de la stratégie par l'ajout d'un protocole, apparaissait comme un compromis acceptable pour les deux parties. La poursuite de la discussion par la France et l'Allemagne peut être très utile car les deux pays n'accordent généralement pas la même importance à la prévention civile des crises, au rôle des troupes militaires et au statut de puissance (non) nucléaire. Cette discussion pourrait également permettre de mettre en œuvre l'objectif annoncé en novembre 2007 par le Conseil franco-allemand de défense et de sécurité d'une « Perspective commune pour l'année 2025 » pour parvenir à une « harmonisation des capacités militaires » (si cette discussion avait véritablement lieu sur une base bilatérale).

Cette réflexion s'imposait compte tenu des objectifs et des projets ambitieux relatifs à l'identité européenne en matière de défense et de sécurité élaborés pour la PESD dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union. Ces objectifs et ces projets sont également fortement liés à la question des relations entre l'Union et l'OTAN et, plus encore, si les réformes incluses dans le Traité de Lisbonne étaient mises en œuvre, ou si la PESD était renforcée par d'autres moyens. Cette question ne pourra être réglée correctement que si elle est liée au débat sur l'avenir de l'OTAN qui devrait être de plus en plus d'actualité lors du 60^{ème} anniversaire de l'Alliance atlantique à Kehl et Strasbourg en avril 2009.

Dans l'idéal, il conviendrait d'associer les Britanniques le plus tôt possible à ce dialogue stratégique car il apporterait un point de vue complémentaire à celui de l'Allemagne et de la France. Par ailleurs, le Royaume-Uni constitue un partenaire important pour sa mise en œuvre en raison de ses capacités de défense, de son statut de puissance nucléaire et de son budget de défense relativement élevé. Depuis le changement de gouvernement en 2007, la Pologne accorde une importance croissante à la PESD, comme deuxième pilier de l'OTAN, et devrait donc également prendre part à cette discussion.

Alors que la Pologne et le Royaume-Uni, mais aussi d'autres partenaires, ont généralement des positions initiales très différentes de la France, leur participation à la discussion n'est pas tant importante pour le rôle croissant qu'ils accordent à la PESD mais plutôt parce qu'elle augmenterait les chances d'élaborer un compromis acceptable dans l'Union européenne. En outre, la coopération de la France avec des partenaires généralement très atlantistes renforce non seulement la position de la France, mais aussi celle de l'Europe, lorsqu'il s'agit de discuter du développement de la PESD en liaison avec l'OTAN.

À l'aune de la déclaration d'intention des ministres de la Défense lors de leur Conseil du 10 novembre 2008, la France et l'Allemagne devraient également faire avancer le débat relatif aux modalités de mise en place d'un marché européen des industries de défense qui permettrait

¹²² Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, Odile Jacob/La documentation française, Paris, juin 2008 : http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/

l'optimisation des compétences de chacun et qui donnerait lieu à la création de partenariats européens. L'Agence européenne de défense devrait davantage stimuler, par son soutien financier, la collaboration des industriels afin de jeter les bases d'une véritable politique européenne de l'armement. La modernisation des équipements militaires nécessiterait également un investissement accru dans le domaine de la recherche et de l'innovation¹²³.

En ce qui concerne les groupements tactiques (*battlegroups*) de l'Union européenne par exemple, les deux pays pourraient contribuer concrètement au développement des capacités terrestres et les étendre aux domaines maritime et aérien. Le Royaume-Uni est encore opposé à cette initiative mais l'offre de coopération devrait être maintenue. Cet accord devrait aussi se concentrer sur les synergies et les coopérations dans le domaine de la recherche et du développement, et couvrir aussi le thème de la coopération industrielle, hautement sensible et souvent conflictuel dans le passé.

Pour ce qui est de l'évolution des relations entre la PESD et l'OTAN, et donc des relations transatlantiques qui en découlent, il est essentiel qu'aucun « conflit concurrentiel » ne se développe entre l'Allemagne, la France et, le cas échéant, le Royaume-Uni pour parvenir à la « meilleure » relation possible avec les Etats-Unis. Il faudrait, au contraire, que les trois principaux acteurs de l'Union européenne en matière de sécurité adoptent une attitude coordonnée à l'égard des États-Unis en toute franchise et en toute transparence. Cela concerne des thèmes potentiellement délicats, comme la mise en œuvre d'un quartier général européen autonome à la demande de la France, qui pourraient créer des tensions au sein de l'Alliance atlantique. Cet aspect illustre l'importance d'une coopération entre l'Union européenne et l'OTAN, si le renforcement de la PESD devait être effectivement engagé.

Les relations « France - Allemagne - Royaume-Uni » constituent un domaine dans lequel transparence et tact sont particulièrement nécessaires. Avec l'Allemagne, la France prépare les festivités du 60^{ème} anniversaire de l'OTAN à Strasbourg/Kehl. Si les deux pays sont intéressés par une initiative commune, l'organisation de ces festivités pourrait permettre de développer la coopération bilatérale, par exemple en s'engageant conjointement à discuter de l'avenir de l'OTAN ou en annonçant des avancées bilatérales en matière d'intégration dans le domaine de la sécurité qui pourraient s'intégrer dans le cadre de la PESD. Enfin, la déclaration, déjà mentionnée, du Conseil franco-allemand de sécurité et de défense à Berlin le 12 novembre 2007 était importante pour l'évolution de la PESD : elle contenait des projets communs, tels que l'élargissement de la formation par des échanges réciproques des aspirants de l'armée, la répartition de la formation commune à l'avion de transport tactique (A400M) et des avancées en termes d'harmonisation des capacités militaires. De plus, elle annonçait le renforcement de la coopération mutuelle pour la formation des forces armées afghanes¹²⁴.

Pour la relation franco-allemande et le développement commun de la PESD, il sera décisif d'avancer non seulement avec les trois gouvernements français, britannique et allemand mais aussi avec les autres partenaires européens de manière à garantir efficacité, transparence, sincérité et confiance¹²⁵. En cas d'échec, des lignes de fractures bien connues sur l'orientation de la politique de sécurité des États membres pourraient conduire à des obstacles à l'intégration, voire à des blocages.

¹²³Jean-Dominique Giuliani, « L'Europe de la défense à l'aube de la présidence française de l'UE », *Défense nationale et sécurité collective*, juillet 2008, pp. 88-95, et Jean-Dominique Giuliani, « Comment relancer l'Europe de la Défense ? » in *L'état de l'Union 2008. Rapport Schuman sur l'Europe*, Éditions Lignes de Repères, Paris, 2008, pp. 81-91.

¹²⁴ Déclaration du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité, 12.11.2007, <http://www.france-allemande.fr/Declaration-du-Conseil-franco.2867.html>

¹²⁵ Dans ce contexte, il est important que le président Nicolas Sarkozy, après avoir soutenu un directoire à 5 ou 6 dans l'Union européenne, se soit montré favorable, à plusieurs reprises, à ce que les 27 États membres de l'Union européenne puissent entreprendre ensemble les étapes importantes de l'intégration européenne. Voir par exemple le discours de Nicolas Sarkozy devant le Parlement européen le 10 juillet 2008 :

http://www.elysee.fr/download/?mode=press&filename=Discours_PR_10.07_Parlement_europeen.pdf

5. Perspectives pour la coopération franco-allemande

Avec la déclaration faite à l'occasion du 40^{ème} anniversaire du traité de l'Élysée en janvier 2003, les relations franco-allemandes se sont fortement renforcées sur les plans politique et administratif. Au cours de périodes difficiles, comme celle ayant suivi le référendum sur le traité constitutionnel en mai 2005, pendant laquelle les Allemands estimaient que la France avait « disparu » de la scène européenne, ce renforcement a permis de maintenir la coopération bilatérale et de poursuivre un agenda de travail bilatéral. Toutefois, ces processus de consultation n'ont pas donné d'élan à des initiatives politiques plus vastes dans le cadre de l'Union européenne.

Les rencontres de Blaesheim constituent un forum de dialogue informel extrêmement important pour les questions bilatérales, européennes et internationales urgentes. Le rythme des rencontres à de courts intervalles (de six à huit semaines jusqu'en 2007) a permis des échanges fructueux et le développement de positions communes. Sur fond de querelles politiques entre les deux pays en 2007/2008, les observateurs constatent de nouveau une méfiance croissante et un manque de perspectives d'avenir de la coopération franco-allemande.

Ce désenchantement n'est pas une nouveauté : au cours des dernières décennies, le moteur franco-allemand de l'intégration n'a cessé de faire l'objet de doutes. L'intensification des relations était une réaction face à une relation bilatérale de moins en moins visible dans l'Union européenne. Depuis, on a toutefois pris conscience que les relations franco-allemandes, malgré l'extraordinaire renforcement des processus de consultation au cours des cinq dernières années, ne vont pas de soi et qu'elles doivent encore d'être soignées et soutenues sur le plan politique. Les deux pays restent confrontés à une « spirale descendante » de la relation bilatérale. Deux évolutions regrettables peuvent alors se renforcer mutuellement. D'une part, lorsque le rythme et l'intensité des consultations bilatérales sur les plans administratif et politique s'érodent, la stabilité des relations ainsi que « l'évidence naturelle » du rapprochement et de l'échange avec le partenaire peuvent être altérées, notamment en cas de confrontations bilatérales. D'autre part, l'absence d'une vision ou d'un projet politique commun peut ralentir la coopération sur le plan opérationnel. Les cinq années d'intense coopération bilatérale depuis l'anniversaire du traité de l'Élysée ont montré que même des procédures administratives bien établies avaient besoin d'une impulsion politique au niveau le plus élevé pour éviter de se déliter insidieusement.

On ne peut évaluer l'importance de l'Allemagne et de la France dans l'Union européenne, ainsi que le rôle souhaitable que devraient jouer les deux pays, que si sont évoqués parallèlement les perspectives d'avenir de l'Union européenne et les intérêts des deux États. En filigrane des analyses de cette étude, il convient donc de tenir compte des éléments suivants :

- 1) Alors que le contexte a fortement changé, il continue à être de l'intérêt des deux États, mais aussi de l'Union européenne, que les relations franco-allemandes soient fortes et fondées sur la confiance. Leur contribution est une condition *sine qua non* à la poursuite du processus d'intégration européenne ; elle prévient les tendances à la désintégration et un affaiblissement de l'Union européenne.
- 2) La thèse récurrente, du fait des derniers conflits bilatéraux, selon laquelle le couple franco-allemand connaît actuellement une « normalisation », et donc que les conflits temporaires ont peu d'importance, n'est que d'une portée limitée. La coopération franco-allemande dans l'Union européenne reste importante pour la coopération et l'intégration européennes et doit donc, à cet effet, conserver ce rôle. En cas de « normalisation » des relations franco-allemandes, c'est-à-dire si la France et l'Allemagne n'accordent plus d'importance particulière au partenariat bilatéral et à une bonne entente, le couple franco-allemand risque d'abandonner le rôle indispensable de « créateur de consensus » et de « moteur de la coopération », nécessaire pour la coopération et

l'intégration, mais qui resterait inoccupé car aucune alternative à ce couple « *spécial* » ne se profile.

- 3) Compte tenu des défis européens et mondiaux existants, une action commune serait souhaitable dans 4 directions : se concerter très étroitement sur la gestion à court terme de l'actuelle crise économique et financière dans l'Union européenne et élaborer une perspective commune durable pour l'avenir du système financier et économique mondial ; renforcer le rôle international de l'Union européenne et mettre en place une politique de stabilisation efficace dans son voisinage ; renforcer de manière durable l'aspect économique et social de la Communauté et, enfin, améliorer la légitimité de l'Union.

En gardant à l'esprit ces hypothèses de base, les perspectives suivantes sur le rôle futur du couple franco-allemand et sur les exigences liées à cette fonction peuvent être envisagées :

- 1) Les mécanismes de consultation actuels doivent être maintenus et renforcés : en cas de conflits d'agendas, ils devraient être prioritaires. Cela concerne notamment les rencontres politiques, comme les rencontres de Blaesheim ou le Conseil des ministres franco-allemand. En outre, les deux parties doivent s'engager à maintenir une étroite coopération entre leurs administrations et mettre à leur disposition les ressources nécessaires à une telle coopération. Le niveau administratif peut garantir la continuité dans les moments où le niveau politique le plus élevé connaît des conflits bilatéraux.
- 2) La coopération bilatérale ne peut survivre, à long terme, que s'il existe des impulsions politiques décisives venant du niveau le plus élevé. L'identification commune d'intérêts de long terme dans le cadre de l'intégration européenne doit faire l'objet d'une attention particulière. Les deux pays doivent contribuer à ce débat de manière informelle et sans confrontation publique.
- 3) Dans le débat sur l'avenir de l'Europe, la France peut jouer un rôle particulièrement utile, pour l'Allemagne notamment, car l'échec du référendum français et le débat public qui l'a précédé (sur l'Union européenne en général, et pas nécessairement sur le traité constitutionnel) ont dévoilé des informations importantes sur les perceptions, les représentations, les demandes et les critiques des citoyens. Depuis cette date, la volonté de débattre des questions fondamentales de l'intégration est plus forte en France qu'outre-Rhin. En Allemagne, comme dans de nombreux autres Etats membres de l'Union européenne, la ratification et la mise en œuvre du traité de Lisbonne ont, jusqu'à présent, été considérées comme un objectif intermédiaire de l'intégration, et il n'était pas jugé nécessaire d'envisager de nouvelles perspectives et voies d'intégration. Pendant les présidences allemande et portugaise du Conseil de l'Union européenne, les conclusions liées au refus du traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas et la question des solutions aux problèmes de légitimité de la politique européenne associés à ces refus, sont alors repassées à l'arrière-plan, dans toute l'Europe, à quelques exceptions près. Il en va de même pour le débat, au niveau des acteurs politiques, des institutions et des politiques de l'Union européenne, visant à trouver des solutions allant au-delà du traité de Lisbonne pour permettre un processus d'intégration politique durable.
- 4) Le débat bilatéral sur des questions controversées comme l'Union économique et monétaire ou l'Union pour la Méditerranée montre que les querelles bilatérales et les confrontations publiques peuvent susciter de longs blocages. Même sur ce thème, dans le cadre des relations franco-allemandes, la même analyse des défis politiques (par exemple concernant certaines régions ou un champ politique précis) et les discussions stratégiques qui en découlent semblent avoir, en comparaison, une moindre importance. L'absence d'analyse commune sur le long terme explique partiellement les difficultés à définir de nouveaux types d'actions stratégiques communes ou de nouvelles options politiques pour l'Union européenne. De ce fait, il serait très souhaitable de développer une coopération bilatérale relative à l'analyse stratégique des défis actuels et futurs (concernant les domaines de la sécurité, des migrations, de l'économie, de

l'environnement, mais aussi les questions fondamentales de l'intégration européenne, etc.) et aux futures relations avec des partenaires stratégiques (États-Unis, Russie, Turquie, Chine, Inde, Afrique, Brésil). Il conviendrait d'envisager la création d'un centre d'analyse stratégique commun aux deux pays ou, à tout le moins, un programme de travail commun entre des services nationaux similaires (comme les services de prospective des ministères des Affaires étrangères et de la Défense). L'objectif consisterait, sur le modèle de tentatives ponctuelles réussies dans le passé, à intégrer les deux pays dans un processus de coopération permettant une analyse commune continue.

- 5) Les résultats de ce travail bilatéral devraient ensuite être discutés aux plus hauts niveaux politiques nationaux, dans les processus de consultations bilatérales (rencontres de Blaesheim, Conseil des ministres, etc.) et dans le débat public (publications, auditions parlementaires, etc.), afin d'améliorer au moins la compréhension réciproque et, si possible, permettre des actions communes. Ils devraient également être pris en compte dans les débats stratégiques au niveau de l'Union européenne, tels ceux relatifs à la conception de la nouvelle représentation extérieure de l'Union européenne, ou encore à l'extension de la stratégie européenne de sécurité. Il ne s'agit pas nécessairement de rapprocher les positions des partenaires ou de faire accepter une position commune mais de prendre conscience des préférences réciproques et d'en tenir compte de manière constructive.
- 6) Les tensions politiques inhérentes aux relations entre les gouvernements au cours des derniers mois ont occulté le fait que, sur de nombreux points de l'intégration européenne, les opinions publiques française et allemande se ressemblent. C'est le cas dans les trois domaines politiques analysés, alors qu'au départ, on aurait pu présager de fortes différences d'appréciation des opinions publiques. Dans certains domaines, on observe un réel décalage entre les objectifs des gouvernements et de l'opinion publique, qui espère parfois un engagement européen plus important.
- 7) Il serait souhaitable de discuter de nouvelles approches permettant de mieux prendre en compte les tendances de l'opinion publique dans la formulation des initiatives politiques bilatérales et européennes. Il conviendrait d'envisager un renforcement des forums parlementaires et de la coopération bilatérale des partis (même si elle est limitée par certains facteurs comme le rôle différent joué par les parlements dans les deux pays et même si les difficultés de coopération peuvent résulter de contraintes temporelles ou de lacunes linguistiques). Il conviendrait d'analyser de telles mesures ainsi que les forums citoyens qui pourraient précéder le Conseil des ministres franco-allemand afin de renforcer la transparence et l'accès au débat politique. La coopération franco-allemande dans chacun des deux cadres nationaux contribuerait ainsi à la coopération européenne pour pallier le manque de transparence et d'information sur les décisions dans l'Union européenne révélé par les sondages. Les activités bilatérales sont en effet souhaitables tant que les institutions européennes ne sont pas en mesure de garantir durablement la légitimité et la transparence des décisions européennes.
- 8) Il semble indispensable d'élargir les programmes d'échanges bilatéraux afin de préparer les nouvelles générations à donner aux relations bilatérales une même importance politique, renouvelée et renforcée. Les programmes de soutien aux échanges de futurs dirigeants devraient être renforcés et étendus au niveau politique. Certains des conflits bilatéraux récents ont montré qu'ils s'expliquaient non seulement par des divergences politiques mais aussi par un certain nombre de malentendus interculturels, en dépit du développement progressif de relations bilatérales très étroites. Il s'agit là d'un véritable argument en faveur de la promotion de la compréhension et de la confiance entre les partenaires des deux côtés du Rhin qui constitueront la génération des futurs dirigeants.
- 9) La valeur symbolique des révélations publiques sur la relation bilatérale ne doit pas être sous-estimée, dans la mesure où celles-ci doivent être accompagnées d'authentiques avancées. De la même manière, les conséquences d'un manque de soutien politique devraient être prises au

sérieux. La déclaration plutôt frileuse faite à l'occasion du 45^{ème} anniversaire du traité de l'Élysée en janvier 2008 a montré que les prises de position « historiques » sont de plus en plus difficiles à formuler et que leur force mobilisatrice et leur effet politique sont de plus en plus faibles. La coopération franco-allemande a donc d'autant plus besoin d'être justifiée, à l'aune des défis futurs pour chacun des pays, pour les deux pays pris ensemble et pour l'Union européenne. Les bases d'un tel processus de discussions bilatérales cherchant à atteindre cet objectif sont nombreuses.

La coopération franco-allemande fonctionne essentiellement selon le principe consistant à présenter des positions communes comme solutions de secours aux blocages et aux conflits ; elle dépend donc fortement de l'existence d'une confiance réciproque suffisante permettant une analyse commune des défis communs qui soit relativement fiable et prospective. Les expériences allemande et française de la présidence du Conseil de l'Union européenne montrent que leur réussite tient essentiellement au fait que les deux pays doivent abandonner deux attitudes négatives : d'une part, la tentation de faire cavalier seul, en raison de considérations politiques internes, quitte à provoquer ouvertement le partenaire ; d'autre part, la tendance à réagir par une « politique défensive ». La capacité à définir des intérêts communs, et donc des possibilités d'actions, dépend de la volonté, au plus haut niveau politique, d'accorder une grande importance à la relation franco-allemande et à l'intégration européenne. Compte tenu des référendums négatifs en France, aux Pays-Bas et en Irlande, la nécessité d'un leadership politique dans l'Union européenne et d'une amélioration de la légitimité de l'UE est désormais manifeste. Ce défi pourrait persister, même si le traité de Lisbonne devait entrer en vigueur. La France et l'Allemagne, avec leurs partenaires et le Parlement européen, devraient relever le défi visant à développer des initiatives courageuses et durables pour une gestion plus démocratique et plus légitime de l'Union européenne.

Traduit de l'allemand par Mathilde DURAND.

Fondation Robert Schuman

29 boulevard Raspail ● F - 75007 Paris ● Tel : + 33 (0)1 53 63 83 00 ● Fax : + 33 (0)1 53 63 83 01
Rond-Point Schuman 6 ● B – 1040 Bruxelles ● Tel : + 32 (0)2 234 78 26 ● Fax : + 32 (0)2 234 77 72
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

La Fondation Robert Schuman, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.