



Juillet 2003

***France et Allemagne en Europe :
le leadership se mérite***

Il y a quarante ans, le traité de l'Elysée faisait de la coopération franco-allemande "une étape indispensable sur la voie de l'Europe unie". Nous sommes tous des "enfants du traité de l'Elysée", âgés d'environ quarante ans, connaissant bien les deux cultures. Attachés à l'Union européenne, nous avons réfléchi ensemble à ce que peut être le sens, dans l'Europe à vingt-cinq, d'une relation parfois jugée dépassée.

Nous avons aussi voulu témoigner que la relation franco-allemande conserve, pour notre génération, tout son intérêt. Son caractère exceptionnel dans l'histoire internationale, sa place dans l'intégration communautaire en font une contribution à la gouvernance du monde de demain. Enfin la dissemblance de nos cultures lui confère un charme tout particulier.

Nos réflexions ont été menées en toute indépendance ; nos propos n'engagent que nous et aucune des institutions auxquelles chacun de nous appartient ou a appartenu.

Groupe de réflexion sur la France et l'Allemagne dans l'Union européenne de demain

*Sylvie Goulard
Jacqueline Hénard
Thomas Klau
André Loeseckrug-Pietri
Nikolaus Meyer-Landrut
Avec le concours de Tjark Egenhoff*

Résumé

1. L'augmentation prochaine du nombre des Etats membres de quinze à vingt-cinq modifie incontestablement le rôle traditionnel de l'Allemagne et de la France dans l'UE. **Désormais le leadership devra se mériter.** Ces deux pays demeurent cependant bien plus que "deux Etats sur vingt-cinq" en raison des exigences de la légitimation démocratique (142 millions de citoyens), de leur poids économique (41 % du budget) et de leur influence politique globale. Dans une UE plus hétérogène, la capacité à **transcender les intérêts nationaux**, comme Français et Allemands en ont l'habitude ensemble, devient capitale. En tant que fondateurs, ils ont **toute légitimité à perpétuer un projet communautaire politique qui aille bien au-delà du marché unique.**

2. Les initiatives communes prises à l'occasion du quarantième anniversaire du traité de l'Elysée et au sein de la Convention ont suscité de nombreuses réactions négatives chez les tiers. Sur la **méthode** qui a été utilisée pour diffuser ces idées et sur certains accents, on peut effectivement s'interroger. Tout occupés à "cicatriser leurs blessures" après une période difficile, Français et Allemands ont sous-estimé la nécessité de travailler en bonne intelligence avec les autres membres de l'Union et candidats. Des progrès en la matière sont indispensables. Sur le **fond** en revanche, Français et Allemands doivent assumer leurs responsabilités sans se démonter. Les tiers agitent parfois sans fondement le reproche du "directoire". La France et l'Allemagne peuvent et doivent continuer à chercher ensemble à défricher les chemins du compromis à 25. **Les deux pays doivent même redevenir le champ privilégié de la mise en œuvre par anticipation d'initiatives européennes** : par exemple, lorsqu'ils proposent de créer un corps de garde-frontières européen, ils accroîtraient la crédibilité de la proposition s'ils commençaient immédiatement à deux, à y travailler. De même, la défense systématique de positions communes dans les institutions internationales (ONU, FMI, Banque mondiale notamment) concrétiserait utilement la politique extérieure commune européenne. **Leur leadership sera consolidé si des réalisations concrètes, menées dans l'esprit de la méthode Monnet, voient le jour chaque fois qu'ils font des propositions pour l'Union.**

3. Le concept d'avant-garde est ambigu : il est positif lorsqu'il suscite un effet d'entraînement, comme pour l'Euro. En revanche, **le noyau dur qui tend à se débarrasser de contraintes telles que l'obligation de débat avec les autres partenaires européens, l'intervention de la Commission, du Parlement européen et de la Cour de Justice, doit être proscrit.** L'Union européenne de demain a besoin de légitimité démocratique et de processus ouverts, pas d'alliances qui, comme on l'a vu récemment, susciteraient des contre-alliances. La France et l'Allemagne n'auraient rien à gagner à s'engager dans cette voie.

4. Quelques propositions d'impulsions franco-allemandes pour l'Europe

Gouvernance économique

- **réformer le mode de financement de l'UE** pour la doter de ressources propres (notamment via un impôt sur les sociétés unifié, reposant sur une assiette identique dans toute l'Union ; chaque Etat membre resterait maître du taux, sous réserve d'un taux minimal) ;
- **anticiper la représentation externe unifiée de la zone Euro** en intégrant les sièges français et allemands dans les institutions financières internationales ;

- **encourager une approche commune, stratégique, de la compétition économique** (renseignement économique, lutte contre la fuite des cerveaux, programmes de recherche) ;
- faire converger les "**policy mix**" des deux pays, poids lourds de la zone Euro.

Politique étrangère

- travailler à **une réforme des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods** ;
- **définir des priorités stratégiques ciblées** (par exemple le Mercosur, la Chine etc) et faire converger, à cette fin, les moyens communautaires et nationaux ;
- anticiper sur la création du service diplomatique commun en procédant à **des rapprochements plus novateurs entre le Quai d'Orsay et le ministère allemand des affaires étrangères.**

5. Quelques propositions pour renforcer le tissu de la coopération bilatérale

- créer **un vrai dialogue de fond entre les pouvoirs législatifs** (séminaires voire débats conjoints sur des sujets importants d'intérêt européen ; travail en commun des commissions spécialisés ; échanges réguliers entre élus et fonctionnaires ; voyages communs d'élus français et allemands dans des pays tiers) ;
- soutenir **l'apprentissage de la langue de l'autre** afin de maintenir un vivier suffisant de personnes connaissant l'autre pays ; il y a urgence à enseigner deux langues étrangères de manière précoce ;
- **changer l'image du « franco-allemand » en le tournant vers l'avenir** ; une fois la réconciliation achevée, une « nouvelle frontière » commune, propre à motiver les jeunes dans les deux pays, doit être définie ; poursuivre la construction européenne et améliorer le sort des populations du reste du monde pourraient être les axes majeurs de l'action conjointe ;
- **toucher plus largement les populations en utilisant mieux et plus systématiquement la télévision** (à travers les chaînes ordinaires et non pas seulement via Arte qui a une audience restreinte, notamment en RFA) ;
- **encourager la coopération culturelle** (notamment en menant une politique de traduction littéraire et en sciences humaines plus volontariste ; en favorisant des politiques conjointes de soutien au secteur cinématographique ou encore, en développant des projets concernant Internet qu'il s'agisse du futur archivage du « web » ou de l'utilisation des supports numériques pour faciliter les recherches historiques ;

Introduction

L'arrivée prochaine de dix nouveaux membres modifie en profondeur la physionomie de l'Union européenne. Comme l'a écrit Alain Lamassoure, "ce sera une autre Europe"¹. Dans ce contexte, quel rôle peuvent jouer Allemands et Français ? En 1963, ils concevaient leur coopération comme une étape indispensable sur la voie de l'Europe unie. A l'occasion de la Convention européenne et du quarantième anniversaire du traité de l'Élysée², les initiatives conjointes franco-allemandes se sont multipliées mais elles ont suscité chez les tiers des critiques dont certains, en France comme en Allemagne, ne semblent pas toujours mesurer l'ampleur. D'autres, au contraire, voient dans ces réactions négatives une raison de relativiser une relation qui leur paraît dépassée. Entre ces deux extrêmes, l'indifférence prédomine.

La crise irakienne a montré qu'à court terme, l'Union est divisée sur certains sujets majeurs de politique internationale. En Grande-Bretagne, une approche différente de la relation transatlantique prévaut. Plusieurs membres actuels ou futurs de l'Union, comme certains courants de pensée à l'intérieur des deux pays sont en désaccord avec les gouvernements allemand et français et partagent cette conception plus atlantiste. A moyen terme, les positions des uns et des autres pourraient néanmoins se rapprocher, notamment si l'ONU finit par apparaître comme la seule instance globale légitime dont même les plus puissants ne peuvent se passer.

Dans ce contexte incertain, la présente note cherche à répondre à quatre questions qui nous ont souvent été posées. Tout d'abord, la relation franco-allemande a-t-elle encore une légitimité dans l'Union élargie? En second lieu, pourquoi les initiatives récentes des deux pays ont-elles suscité de si vives critiques? Que recouvre le concept "d'avant-garde"? Enfin, comment agir pour renouveler la relation bilatérale ?

¹ Note de la Fondation Robert Schuman n°14

² Les textes sont disponibles sur le site web du ministère des affaires étrangères français (diplomatie.fr) et de l'AuSwärtiges Amt (auswaertiges-amt.de)

I. La relation franco-allemande a-t-elle encore une légitimité dans l'Union élargie?

Mathématiquement, le calcul semble imparable. Dans l'Union européenne élargie, France et Allemagne ne représentent plus que deux Etats sur vingt-cinq. Pour les nouveaux venus, notamment pour les huit pays qui ont connu le communisme et s'en sont libérés, il est impensable que leur arrivée puisse ne rien changer aux équilibres et aux habitudes de travail de l'Union. Attachés à leur souveraineté retrouvée, ils revendiquent leur spécificité et s'interrogent sur l'usage voulant que les compromis franco-allemands facilitent l'accord de tous. Le rôle moteur des deux pays est également contesté en raison de leurs performances économiques médiocres. Le chômage élevé et les résistances à la réforme n'en font plus, a priori, des modèles.

Il faut tenir compte de ce nouvel état d'esprit. **Désormais le leadership ne va plus de soi, il se mérite.** Objectivement, Français et Allemands ont perdu un peu de terrain. En la matière, le mépris envers les autres Etats membres ou l'arrogance envers les pays candidats ne sont pas de mise. Ceci posé, le tableau doit cependant être sérieusement nuancé.

Tout d'abord, **l'équation "France + Allemagne = seulement 2/25 èmes de l'Union" est radicalement erronée.** L'Union européenne n'est pas une simple union d'Etats, une Union intergouvernementale ; c'est d'ores et déjà un processus démocratique qui touche directement les citoyens, notamment via un Parlement européen élu au suffrage universel direct. A cet égard, la France et l'Allemagne, riches de 142 millions d'habitants représentent toujours un pourcentage important de la population et du PIB. Elles contribuent au budget de l'Union pour 41 %. Un raisonnement fondé uniquement sur le nombre des Etats correspond à une vision de l'Union qui ne fait pas grand cas des citoyens et escamote certaines réalités objectives.

Ensuite, l'exemplarité de la réconciliation et l'apport intellectuel des Allemands et des Français à la construction européenne, pour être immatériels, ne sont pas négligeables. C'est la capacité à transcender les intérêts nationaux immédiats, capacité dont Français et Allemands ont souvent fait preuve ensemble, qui permet d'avancer. **Si l'Allemagne et la France ne sont pas propriétaires de l'Union, la poursuite du projet leur incombe tout particulièrement. En tant que fondateurs, ils ont des responsabilités spécifiques.** Ainsi, ils doivent rappeler que l'Union européenne n'a pas été conçue comme une zone de libre échange ou, encore, que le choix de rejoindre l'Euro n'obéit pas à des considérations purement économiques. Comme le disait le Chancelier Kohl pour marquer les esprits, c'est une question "de guerre ou de paix". Lors des élargissements précédents - au Royaume-Uni et au Danemark en 1973 mais aussi, plus récemment, en 1995 - l'erreur a malheureusement été commise de minimiser la portée politique de l'adhésion. **Cette erreur n'autorise aucun des Etats membres "tard venus" à nier la finalité politique de la construction communautaire.**

Il n'en demeure pas moins que la coopération franco-allemande, à l'origine indissociable du Benelux, subit le contrecoup de **l'opposition aujourd'hui exacerbée des "grands" et des "petits"**. Certains « petits », voire la Commission, évoquent de plus en plus l'égalité des Etats alors que, là où elle est magnifiée et coexiste avec un droit de veto national, par exemple à l'Assemblée générale des Nations Unies, les coopérations entre Etats sont peu consistantes. A l'inverse, la coopération supranationale extrêmement poussée qui existe dans l'Union européenne tient à la pondération équilibrée des différents partenaires. Cette dernière facilite

les partages de souveraineté et, plus encore, le recours à la majorité qualifiée ; par contre le droit de veto peut aboutir à des situations aberrantes d'un point de vue démocratique, un grand nombre de citoyens européens se trouvant pris en otages par une infime minorité. Comme l'a très clairement dit Jean-Luc Dehaene, ancien Premier ministre belge, vice-président de la Convention, **"dans l'Union européenne, l'égalité des Etats n'existe pas"**. Dans la CEE des origines, cet équilibre se reflétait notamment dans le fait que la France, l'Allemagne et l'Italie avaient chacune deux commissaires, contre un pour chacun des trois Etats du Benelux et, au conseil des ministres, un nombre de voix supérieur. Ce "bonus" ne doit pas être surestimé, les talents personnels jouant souvent un rôle plus important que le passeport d'origine, comme en atteste justement la place des Belges ou des Luxembourgeois dans l'histoire communautaire. **La sur-représentation des « petits » doit naturellement continuer à faire partie des règles de l'Union élargie mais nier le poids des grands et la légitimité de la relation franco-allemande est vraiment un jeu dangereux pour l'esprit communautaire.** Le décalage entre la taille de certains futurs Etats, représentés au Conseil et disposant d'un Commissaire, et des Länder comme la Bavière ou la Rhénanie du Nord Westphalie, introduit d'ores et déjà des tensions lourdes de conséquences.

Ignorer ces réalités pourrait conduire les gouvernements allemand et français de demain, sous pression de leurs populations, à défendre plus brutalement leurs intérêts voire à mener des actions hors traité dans un esprit d'exclusion. Enfin, en cas de désaccord bilatéral durable, la France et l'Allemagne pourraient paralyser l'Union, même lorsqu'elle comptera vingt-cinq membres. En dépit de certaines apparences, leur concorde demeure donc encore et toujours dans l'intérêt général.

II. Pourquoi les initiatives récentes, liées au 40ème anniversaire du traité de l'Élysée, ont-elles été si critiquées par les tiers ?

Dans la réaction des tiers, on peut faire la part entre plusieurs phénomènes :

Durant la dernière décennie, Français et Allemands ont tout d'abord **sous-estimé la signification de l'arrivée des pays d'Europe centrale et orientale dans l'Union**. Nous avons peu expliqué le "software" européen c'est-à-dire l'importance de la réconciliation ou l'existence d'une finalité politique. Les Européens ont rarement débattu de la place de l'Union européenne vis-à-vis des États-Unis. Ils s'en sont le plus souvent tenus au "hardware" c'est à dire à des négociations sur les règles du marché (ce qu'on appelle, dans le jargon, "l'acquis communautaire"). Comme l'a déploré Pascal Lamy, nous avons plus parlé des institutions que de notre projet commun. A un niveau interétatique, l'intuition géniale du "triangle de Weimar" est malheureusement restée en friche. Si l'Allemagne a créé l'Office germano-polonais pour la jeunesse³ et utilisé la force de ses nombreuses fondations, la France, traditionnellement peu à l'aise sur le terrain de la société civile, a été plus en retrait. Les deux pays n'ont probablement pas noué des contacts suffisants - et en tout cas pas suffisamment ensemble - avec les journalistes, les intellectuels, les églises, les syndicats, les ONG des futurs membres de l'Union, d'où l'ampleur des malentendus actuels.

De même, **les deux gouvernements n'ont pas toujours saisi le changement de méthode que représente la Convention** : enceinte quasi-parlementaire siégeant en public, la Convention exigeait plus de présence dans l'hémicycle qu'une conférence internationale où l'essentiel se passe en coulisses. Comme l'a dit Giuliano Amato, vice-président de la Convention, dans cette enceinte, celui qui n'était pas d'accord devait dire publiquement ses objections et convaincre les autres de leur bien fondé.

En second lieu, **la peur du "directoire" franco-allemand est récurrente**. Quiconque connaît bien les deux pays sait que cette peur est largement exagérée : la dissemblance culturelle prémunit - et prémunira longtemps - contre les convergences spontanées. Cette peur est cependant latente chez nombre de tiers, encouragée par la maladresse de certains responsables politiques français et allemands. **Sur l'Irak, dans la perception commune à Bruxelles, Allemands et Français ont placé les autres, de manière inacceptable, devant un fait accompli**. Ils ont agi sans débat préalable à Quinze, sans « réflexe communautaire ». Les propos du Président Jacques Chirac envers les candidats, après l'épisode de la lettre pro-américaine de huit pays membres ou candidats, ont été ressentis comme ... "abracadabrantiques". Ce serait une grave erreur morale et tactique que de répondre à ces craintes par un "circulez, y a rien à voir". Le mélange d'ignorance réciproque et de mépris qui a dominé jusqu'ici certains rapports avec des pays candidats est un passif qu'il faut apurer le plus rapidement possible. C'est notamment le cas en France, encore qu'il y ait aussi en RFA des attitudes négatives liées à la peur d'un afflux de main d'œuvre de l'Est ou à des contentieux historiques comme sur les Sudètes. Il faut absolument cesser de donner aux futurs États membres l'impression qu'ils sont un problème désagréable à gérer ou des partenaires de deuxième classe. Avec le temps, les sensibilités seront moins vives. Autant éviter aujourd'hui les blessures qui laissent des traces durables.

³ Sur le modèle de l'Office franco-allemand du traité de l'Élysée

Ceci posé, reconnaissons aussi qu'il est très facile pour les tiers, en jouant sur des ressentiments historiques, de discréditer Français et Allemands en leur imputant une prétendue volonté hégémonique. Certains des membres actuels et futurs de l'UE exagèrent manifestement en ce sens. Les propos explicites de Mme Palacio, ministre espagnole des affaires étrangères, contre la "mégacratie" des plus grands Etats⁴, en sont un bon exemple. C'est en général au niveau du Chancelier et du Président de la République que sont faits les ultimes arbitrages. Si nos partenaires peuvent légitimement attendre que Français et Allemands expliquent leurs positions et engagent un vrai débat avec eux, il n'est ni matériellement possible, ni toujours souhaitable de divulguer préalablement tous les détails des initiatives franco-allemandes. Ce ne sont après tout, le plus souvent, que des contributions à un débat ouvert, démocratique.

Le troisième phénomène est une certaine **crispation transatlantique**. Entrés de plein pied dans la mondialisation, nous sommes désormais confrontés à des choix fondamentaux. Dans la foulée du 11 septembre, l'actuelle administration américaine a brutalement fait les siens. Qu'il s'agisse du « multilatéralisme », de la place du droit international dans la résolution des conflits ou de la prévention civile des crises, elle a choisi une ligne assez éloignée des vues européennes traditionnelles. En outre, diviser l'Europe pour mieux régner semble devenu une option parmi d'autres à Washington. Si ce contexte devait durer, les ambiguïtés entre Etats membres de l'Union européenne vis-à-vis des Etats-Unis, jusqu'ici tolérables, seraient plus difficiles à gérer. Pour tous ceux qui ont fait le choix - tout à fait raisonnable en l'état actuel de l'Europe de la défense- de privilégier l'OTAN pour des raisons de sécurité, « l'alliance franco-allemande » perçue à la fois comme anti-américaine et sans contenu militaire, crée un dilemme intolérable. **On ne peut pas reprocher à des pays qui ont connu la domination soviétique et continuent de se sentir menacés dans leur sécurité, de ne pas vouloir lâcher la proie pour l'ombre. Cette angoisse n'est en général pas prise assez au sérieux à Paris et Berlin.**

Enfin, Français et Allemands ont incontestablement pris, ces dernières années, de **mauvaises habitudes**. Ils sont les premiers responsables de la situation qu'ils ont créée par **leur propre incapacité à tenir leur rang**. Depuis le projet de monnaie unique, les relations franco-allemandes ont végété malgré des annonces périodiques de « relance ». A Paris, la cohabitation a compliqué les rapports franco-allemands. En rejetant, en 1994, le papier du groupe parlementaire CDU-CSU de M. Schäuble et M. Lamers, éclaireurs du Chancelier⁵, la France est passé à côté d'une des rares analyses stratégiques de l'élargissement de la décennie. Ce fut une grande occasion manquée. A Berlin, les incertitudes à la tête de la CDU-CSU après la destruction du "mythe Kohl", l'arrivée en 1998, d'un G.Schroeder relativement inexpérimenté et peu intéressé par les dossiers européens, a appauvri la politique européenne allemande. Le débat s'est polarisé sur la répartition des compétences et la contribution fédérale au budget communautaire, sans approche d'ensemble, ni vision stratégique.

Dans ce contexte, le grand discours de J.Fischer à la Humboldt Universität, en mai 2000, fait exception, comme celui de J.Chirac, un mois plus tard, au Bundestag. La Convention européenne et la Constitution sont probablement nées, indirectement, de ce double appel mais bien des annonces sont restées lettre morte. Six mois après ces deux discours, le conseil européen de Nice, sous présidence française a débuté sans position commune des deux partenaires, ce qui a eu de graves conséquences quant à la réforme de l'Union.

⁴ "Danger in reforms that could lead to EU becoming a megalocracy", Ana Palacio, in Scotsman, 12 juin 2003

⁵ "Überlegungen zur Europäischen Politik", 1er septembre 1994, toujours disponible sur le site web de la CDU

Dés janvier 2001, les responsables ont heureusement lancé un processus de « cicatrisation », consistant en des dîners au plus haut niveau⁶. C'est dans ce contexte morose qu'après les élections législatives/ présidentielle dans les deux pays sont intervenues, entre octobre 2002 et le 22 janvier 2003, plusieurs initiatives franco-allemandes successives.

La première est un accord sur la politique agricole commune consistant à garantir que, d'ici 2013, l'enveloppe globale sera inchangée ; comme elle inclut le "chèque britannique"⁷, elle a suscité de vives réactions, notamment à Londres mais aussi à Madrid. Une faille est apparue entre les Français et les Allemands d'un côté, absorbés par leurs retrouvailles, et le reste des Européens, inquiets de ces discussions dont ils avaient perdu l'habitude. Vinrent ensuite les différentes contributions à la Convention (sur la sécurité et la défense⁸, la justice et les affaires intérieures⁹, la coordination des politiques économiques¹⁰ et les institutions¹¹). Ces documents contiennent des propositions concrètes et utiles ; en matière institutionnelle, un gros effort de rapprochement a été fait.¹²

*

Il faut pourtant comprendre que ce sursaut ne suffit pas.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la manière de présenter les choses compte énormément. Une meilleure explication des positions agréées à deux et un ton plus ouvert seraient les bienvenus pour apaiser certaines susceptibilités. Cela étant, les tiers ne nous feront pas de cadeau. **Le seul leadership incontestable est celui qui découle de la capacité à faire avancer des projets concrets, fédérateurs.** On peut en donner des exemples: lorsque les deux pays proposent qu'au niveau européen soit créé un corps de garde-frontières, pourquoi n'annoncent-ils pas simultanément, à titre expérimental, la fusion progressive des services concernés français et allemands ? De même, lorsqu'ils proposent le partage de sièges au FMI ou dans d'autres institutions internationales, pourquoi ne s'engagent-ils pas, en attendant la décision communautaire, à mettre en commun leurs propres sièges ou, du moins, à expérimenter une nouvelle forme de coopération de leurs missions diplomatiques auprès de ces institutions ? **Etre plus souvent un laboratoire d'expérimentation renforcerait la crédibilité des deux pays**, notamment envers les petits Etats qui les soupçonnent souvent de ne pas être sincères dans leurs annonces pro-communautaires.

Enfin, les documents franco-allemands ne devraient **jamais comporter d'options** juxtaposant une vision française et une vision allemande : lors de la préparation de la monnaie unique, l'absence de "faille" dans la position commune a joué un rôle décisif pour convaincre nos partenaires de se joindre au projet. **Notre valeur ajoutée réside justement dans notre capacité à transcender nos divergences.**

⁶ Appelés par la presse « dîners de Blaesheim » du nom d'une localité alsacienne

⁷ Ristourne sur sa contribution garantie à la GB depuis le Conseil européen de Fontainebleau, en 1984, pour compenser le fait que ce pays profite peu de la politique agricole commune.

⁸ Document CONV 422 /02 du 22 novembre 2002 sur le site web de la Convention européenne

⁹ Document CONV 435 / 02 du 28 novembre 2002 (idem)

¹⁰ Document CONV 470 / 02 du 22 décembre 2002 (idem)

¹¹ Document CONV 489 / 03 du 16 janvier 2003 (idem)

¹² Par exemple le renforcement des pouvoirs des gouvernements membres de la zone Euro pouvant aboutir à terme à la création d'un conseil Ecofin restreint ou un Parquet européen et le renforcement d'Europol. C'est en matière de défense que les propositions vont le plus loin avec la création d'une agence d'armement, la proposition d'une clause de solidarité mutuelle et un recours accru à la coopération renforcée.

En matière de politique étrangère, il faut faire sauter des verrous psychologiques et avoir désormais l'audace de penser ensemble "l'impensable". A cet égard, il est regrettable que l'engagement franco-allemand de janvier 2003 d'accepter la majorité qualifiée pour la PESC se soit délité au fil de la Convention et que le projet de Constitution soit en retrait sur les propositions équilibrées du groupe de travail de Jean-Luc Dehaene. **Il serait temps aussi de se poser ensemble ouvertement la question de l'avenir des diplomaties nationales.** Fallait-il, à l'occasion du 40^{ème} anniversaire du traité de l'Elysée, rouvrir à Berlin une ambassade de France sur la base de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, comme si l'existence de l'Union européenne et du traité de l'Elysée n'avaient rien changé à nos relations ? Peu nombreux sont ceux qui se sont interrogés sur ce que signifie, en 2003, ce retour à la Pariser Platz. Une belle occasion d'innover en créant une nouvelle forme de représentation au sein de l'Union, à partir d'équipes mixtes par exemple, a sans doute été manquée.

III. Que recouvre le concept d'avant-garde?

L'idée d'une "avant-garde" rassemblant Français et Allemands au sein d'un "noyau" politique interne à l'UE élargie, est de plus en plus souvent évoquée sans que l'on sache très bien de quoi il s'agit.

Parmi ceux qui l'évoquent, il y a ceux qui veulent sincèrement faire progresser la construction communautaire ; ceux-là croient l'aiguillon nécessaire, à titre transitoire au moins. C'était l'état d'esprit du papier précité de M. Schäuble de M. Lamers en 1994. Pour eux, une "avant-garde" a la vertu de surmonter l'opposition d'une minorité qui aurait décidé souverainement de ne pas aller de l'avant. Ils espèrent aussi, in fine, piquer au vif les partenaires, personne ne voulant rester en dehors si cela revient à être un Européen de "deuxième classe". La réaction des pays du Sud, lors de la qualification pour l'Euro, a montré la justesse de cette analyse.

Mais il y a aussi ceux qui, par ce biais, entendent se débarrasser des contraintes de la méthode communautaire, qu'il s'agisse de l'obligation de consulter de nombreux partenaires, de l'intervention de la Commission, du contrôle du Parlement européen ou des juges communautaires. **Cette approche est dangereuse ; elle doit être rejetée** : le risque de diviser durablement l'Union est, dans ce cas de figure, infiniment plus grand qu'il n'y paraît. Comme on l'a vu avec la crise irakienne, personne n'aime être placé devant un fait accompli. C'est aussi une approche rétrograde vis-à-vis des citoyens, un "secrétariat léger" chargé de la coordination n'étant pas susceptible d'assurer la légitimation démocratique des décisions, ni d'offrir les voies de recours dignes d'une démocratie moderne. Est-il envisageable, au moment où la Charte des droits fondamentaux va acquérir force de droit, de contourner sciemment les juges communautaires ? Est-il pensable de se passer de débat parlementaire pour des questions de politique étrangère, d'économie ou de défense ?

En d'autres termes, construire une avant-garde ne pourra être profitable à tous les intéressés qu'à certaines conditions :

- 1) Assurer **la légitimation démocratique** de l'ensemble par l'implication du Parlement européen, la consultation de la société civile et l'existence de voies de recours juridiques ;
- 2) **Aller dans le sens de plus d'intégration** : l'acceptation de procédures supranationales contraignantes est, à cet égard, absolument nécessaire ; à défaut, les tiers auront beau jeu de dénoncer la constitution d'un "directoire" et le retour aux alliances précaires du XIXème siècle. Une alliance "metternichienne" à l'intérieur de l'UE serait la négation de l'UE. **A cet égard, il est regrettable que les initiatives franco-allemandes n'impliquent plus autant qu'autrefois la Commission.** Responsable de l'intérêt général, cette institution peut rassurer les petits Etats et contribuer à infléchir les projets des deux « grands » pour les rendre acceptables par tous.
- 3) **Etre ouverte à tous les pays européens de bonne volonté.** Cette coopération ne doit être dirigée contre personne, notamment contre aucun Etat membre de l'UE. Nous partageons l'Euro avec dix autres Etats et le marché unique englobera bientôt vingt-trois autres pays. Une crise de confiance au sein de l'UE aurait des répercussions économiques désastreuses.

A cet égard, **ce serait une erreur grave, pour les Français, de penser entraîner plus facilement les Allemands dans une avant-garde, en cas de crise.** Il y a incontestablement un changement d'état d'esprit, en RFA, vis-à-vis des Etats-Unis. Ainsi, par exemple,

l'existence du centre de détention de Guantanamo Bay heurte particulièrement les Allemands, attachés aux droits de l'homme et aux valeurs démocratiques des Etats-Unis. La RFA entretient toutefois, pour des raisons historiques évidentes, un autre rapport que la France avec la première puissance mondiale. Les relations sont infiniment plus denses¹³; elles jouent sur des ressorts où culpabilité, fascination et gratitude se mêlent. Dès lors, il est peu probable que la majorité des Allemands soient favorables à un "noyau dur" dirigé, comme en rêvent certains à Paris, à voix haute ou en catimini, contre les Etats-Unis. L'histoire du préambule "atlantiste" ajouté par le Bundestag au traité de l'Elysée en 1963 devrait faire méditer les Français. L'avant-garde ne devrait pas être dirigée contre les Etats-Unis, ni contre aucun autre Etat démocratique ; face aux Américains, une position commune reste entièrement à définir entre les anciens stéréotypes positifs des Allemands et les préjugés négatifs persistants des Français.

Notons aussi que la majorité des Allemands ne sont pas non plus habités, comme les Français, par une approche universaliste. L'engagement actuel de la RFA en Afghanistan et en Afrique constitue une innovation majeure dont certains Français sous-estiment la portée : jusqu'en 1994, ce genre d'hypothèse était encore considérée comme anti-constitutionnelle. La volonté de défendre "la diversité culturelle", récurrente dans les discours français, n'est pas non plus spontanément présente dans les esprits allemands, même si le gouvernement fédéral a soutenu la France à la Convention. Il est vrai qu'à Paris, cette problématique mêle la défense d'une noble cause à une certaine nostalgie francophone et au jeu des lobbies de ceux qui vivent des subventions publiques. Là encore, le rapprochement avec la RFA serait utile pour trier ce qui mérite d'être défendu à l'extérieur. De son côté, la RFA y gagnera si elle échappe, par ce biais, à une tentation de repli liée, entre autres choses, à certains excès du fédéralisme. Pour que la convergence soit profonde et durable, de gros efforts de compréhension mutuelle sont nécessaires.

Dans un article conjoint avec **G. Verheugen, P. Lamy¹⁴ est celui qui a poussé l'épure de l'avant-garde le plus loin** : pour les deux commissaires, il faut **construire une Union franco-allemande, un "Bund" germano-français** c'est à dire une structure fédérale, reposant schématiquement sur la mise en commun de la politique étrangère et de la gouvernance économique et supposant des institutions communes.

Cette proposition peut effrayer par son audace ; elle peut sembler ne pas répondre aux critères que nous venons de définir pour une avant-garde. Cet article a cependant le mérite de donner un horizon de long terme, de provoquer un débat salutaire tant la routine s'est peu à peu installée. France et Allemagne sont au pied du mur : la quasi-totalité des mesures symboliques ont été prises (la brigade franco-allemande par exemple) ou étudiées puis abandonnées (ambassades communes). En rester à ce niveau reviendrait à se limiter à des "gadgets" qui ne sont pas à la hauteur des défis actuels.

Cet article a aussi esquissé **les éléments du "deal" qui pourrait permettre aux deux pays de franchir une étape décisive de leur rapprochement mutuel, au service de l'intégration communautaire** : la France peut apporter dans la "corbeille de mariage" son approche diplomatique globale, l'Allemagne accepter une plus grande intégration économique (qu'elle avait refusée lors de la création de l'Euro). En faisant ce pacte, Français et Allemands ne

¹³ Réseaux d'anciens élèves d'universités américaines ; présence des bases de l'OTAN ; programmes d'échanges financés par le gouvernement fédéral ou des organismes tels que le German Marshall Fund créé pour remercier l'Amérique du plan Marshall ; bourses du Congrès et du législatif allemand ; liens familiaux etc

¹⁴ Libération et Süddeutsche Zeitung du 21 janvier 2003

verrouilleraient pas un noyau fermé, ils jetteraient des passerelles vers leurs partenaires dans les deux domaines où la Convention a montré que l'audace n'était pas très répandue en Europe. En s'engageant ainsi mutuellement, et entraînant les autres Européens, les deux pays regagneraient à l'échelle globale des marges de manœuvre que leurs attitudes défensives actuelles érodent lentement, invisiblement mais sûrement.

Naturellement, des étapes sont nécessaires pour atteindre un tel but ; l'essentiel est de lancer sans tarder le processus en combinant vision de long terme et progrès très concrets, sur des sujets précis, compréhensibles pour les citoyens ordinaires, rassurants pour les tiers partenaires.

Voici quelques pistes :

(1) Economie :

- La priorité devrait être de **réformer le financement de l'UE** ; un système fondé sur des contributions nationales, verrouillé par l'unanimité à 25 au Conseil et par les ratifications nationales de 25 Parlements, risque assez vite de se bloquer. La Convention a manqué de courage en ce domaine. Français et Allemands doivent promouvoir une réforme conforme à la nature double de l'UE (Union d'Etats et de peuples), plus démocratique que les contributions nationales et assurant durablement à l'UE les moyens de ses politiques. Les deux pays pourraient proposer un impôt sur les sociétés unifié, reposant sur une assiette identique dans toute l'Union. Chaque Etat membre resterait maître du taux, sous réserve d'un taux minimal l'impôt sur les sociétés ainsi harmonisé serait destiné à financer en partie le budget communautaire. D'autres ont évoqué la possibilité d'harmoniser aussi le taux de TVA en France et Allemagne¹⁵.
- **La représentation économique externe des deux pays** devrait être aménagée de manière à anticiper une représentation unifiée de la zone Euro ; il est urgent de remédier à la faiblesse européenne au sein du FMI et de la Banque mondiale. Dans ces enceintes vitales pour les pays émergents et pour la réorientation de la mondialisation, il est déplorable que l'UE, première puissance commerciale du monde, ne joue toujours quasiment aucun rôle.
- **Une approche plus stratégique de la compétition économique** est également un enjeu vital dans la mondialisation. Aujourd'hui, l'Europe peine à protéger ses entreprises stratégiques. Dans ce domaine, face à Echelon et aux pratiques très protectrices des intérêts américains du National Security Council, Français et Allemands devraient élaborer une stratégie commune et se doter de moyens communs, au service de l'Europe. La réflexion isolée n'est pas la bonne approche¹⁶. Les deux pays devraient aussi chercher des moyens d'éviter la fuite définitive de jeunes chercheurs formés à grands frais dans les universités allemandes ou les grandes écoles françaises. A cet égard, il faut sans cesse souligner combien la répartition des compétences entre le Bund et seize Länder décidant par consensus constitue un obstacle au progrès. Les études PISA de l'OCDE ont montré les efforts à faire, en RFA, pour réformer l'éducation. La France connaît aussi un malaise profond dans le domaine éducatif.

¹⁵ Paul Mentré, Le Figaro du 6 juin 2002 "TVA, impôts, retraites : comment Paris et Berlin pourraient s'unir"

¹⁶ Rapport du député Carayon du 8 juillet 2003, sur l'intelligence économique, appelant notamment au "patriotisme économique". Dans le marché unique, il ne peut s'agir du seul cadre national.

- Enfin, l'élaboration d'un "**policy mix**" adapté à la discipline budgétaire mais résolument tourné vers la croissance devrait être concertée : au lieu de se livrer à des baisses d'impôt ou des réformes structurelles parallèles mais non coordonnées, il serait bon de **raisonner enfin en acteurs d'un même marché, partageant la même monnaie et rencontrant des difficultés structurelles largement similaires**. Naturellement, le secteur privé relève du marché et les contextes sont si différents dans les deux pays (tradition de négociation, filières de formation, rapports entre patrons et salariés, problématique de l'unification etc) que les solutions retenues peuvent être différentes. Plus de convergence ne nuirait toutefois pas.

(2) Politique étrangère

- Les questions fondamentales ne sont pas toujours institutionnelles. Il serait utile que les deux gouvernements, en liaison avec les autres Européens intéressés, aident l'Europe à **définir des priorités stratégiques** autour desquelles convergeraient aussi bien la politique commerciale qui relève de la compétence de l'UE, que la politique financière, la politique culturelle et les actions diplomatiques qui, à ce jour, relèvent des Etats membres. L'ampleur de nos réseaux ne doit pas cacher le risque actuel de saupoudrage de nos moyens, ni celui de l'incohérence de nos diverses actions. Il serait à cet égard important d'offrir une alternative aux pays tiers peu satisfaits des choix souvent de très court terme des Etats-Unis. La constitution d'une Europe multilatérale forte est dans l'intérêt d'un certain nombre de pays non européens ; nous devons jouer cette carte, y compris avec ceux que l'adhésion ne concerne pas ou pas immédiatement (environnement proche à l'est de l'Europe, dans le Maghreb, en Afrique et au Moyen-Orient mais aussi Mercosur par exemple). Entraîner ces pays, derrière l'UE, dans **une réforme ambitieuse de l'ONU et des institutions de Bretton Woods** pourrait également être un objectif communautaire majeur, porté par la France et l'Allemagne.

- Le **service diplomatique commun** évoqué par le projet de Constitution de la Convention européenne ne pourra pas voir le jour si les Français et les Allemands qui possèdent des réseaux étendus, ne sont pas prêts à rapprocher leurs propres personnels, leurs expériences et leurs outils, ce qui permettrait aussi des réductions de coûts. C'est possible en privilégiant une approche pragmatique, ciblée sur les pays stratégiques et visant l'impact maximal. Jusqu'à présent, nous avons trop souvent envisagé des montages juridiquement compliqués (créer une véritable ambassade commune) dans des pays mineurs (la Mongolie) ; ne changeons rien aux structures, apprenons plutôt à travailler ensemble dans des pays clés (Chine, Canada, Brésil, Japon, Etats-Unis etc). Sur les comportements rarement « européens » des diplomates des Etats membres, la plupart des témoignages concordent: malgré 45.000 diplomates européens¹⁷, l'Europe, sur le terrain, est rarement identifiée comme un acteur cohérent. Nul ne saurait rendre mieux la réalité que ce haut responsable de la Banque mondiale confiant : "Hors d'Europe, les délégations de la Commission et les diplomates des Etats européens, comme d'ailleurs les diplomates des Etats européens entre eux, passent leur temps à se pisser dessus" (sic).

- En matière de **défense**, la mise en œuvre rapide des propositions de la contribution conjointe à la Convention et du sommet à Quatre de Bruxelles du 29 avril 2003¹⁸ constituerait déjà un bel agenda. C'est notamment le cas pour l'agence d'armement et la clause de solidarité en matière de défense. Il n'est pas pensable d'attendre la conférence intergouvernementale

¹⁷ Evaluation du rapport de Javier Solana au Conseil européen de Salonique en juin 2003

¹⁸ Allemagne, Belgique, France, Luxembourg

puis la fin du processus de ratification de la Constitution, pour mettre en oeuvre des mesures jugées urgentes par tant de conventionnels et attendues par les opinions publiques. Dans le domaine de la défense, il est heureux que la Belgique ait pris l'initiative et fasse ainsi la preuve que l'avant-garde autour de la coopération franco-allemande n'est pas une "OPA" de deux grands Etats sur la sécurité européenne mais un projet qui s'inscrit dans le droit fil du projet des Etats fondateurs de 1957.

(3) Justice et affaires intérieures

Dans ce domaine, la priorité devrait être aussi donnée à **la mise en oeuvre effective** plutôt qu'à l'innovation proprement dite ; l'essentiel serait que la France et l'Allemagne mettent en oeuvre la Constitution, au besoin par anticipation, projet concret après projet concret. Le champ d'action est vaste puisqu'il touche Europol, Eurojust, un possible parquet européen, la police des frontières (y compris des garde-côtes pour lutter contre la pollution maritime). L'exécution des décisions de justice par-delà les frontières, notamment en matière civile, concerne des milliers d'entreprises et d'individus.

IV. Comment renforcer le tissu de la coopération bilatérale?

Des discours aux actes

La confiance mutuelle s'acquiert par des actes concrets. L'exceptionnelle relation entre H.Kohl et F.Mitterrand a notamment pris appui sur le soutien que le Président français a apporté au Chancelier pour le déploiement des fusées Pershing (discours au Bundestag du 20 janvier 1983). Le succès de l'Euro vient de ce que le Chancelier Kohl a apporté dans la « corbeille » le mark qui était le fleuron de la RFA. De même, J.Delors est très apprécié en RFA pour son engagement concret en faveur de l'unification quand il était à la tête de la Commission européenne.

Pour que la relation se renforce, il faut **créer les conditions de la confiance mutuelle**, c'est à dire avant tout **se connaître**, et ensuite prendre des décisions où chacun apporte au pot commun quelque chose qui lui tient à cœur. Le diagnostic existe ; la déclaration sur la coopération bilatérale du 22 janvier va dans le bon sens. Reste à prendre les décisions urgentes, à mettre les budgets et les personnels compétents derrière les promesses.

(1) Impliquer plus les pouvoirs législatifs.

La rencontre du Bundestag et de l'Assemblée nationale à Versailles, le 22 janvier 2003, était hautement symbolique mais décevante sur le fond. Plus que de rencontres protocolaires, les Parlements ont besoin **d'échanges et de travaux réguliers** en Commission, ou en groupes politiques sur des sujets précis tels que par exemple la PAC, les OGM, les finances de l'UE, la défense afin de prendre en compte, suffisamment en amont dans les débats nationaux, les contraintes du partenaire. On peut songer à multiplier les séminaires sur des sujets importants d'intérêt européen et à organiser des séances avec débats publics. Un travail en commun des commissions spécialisées pourrait être utile tout comme des échanges réguliers entre élus et fonctionnaires et des voyages d'élus français et allemands dans des pays tiers. La coopération des législatifs reste donc à inventer, notamment parce qu'elle reste indispensable pour faire le lien entre le niveau politique et les citoyens et pour "démminer" le terrain des préjugés sur l'autre pays qui sont hélas encore trop nombreux dans la classe politique des deux pays.

(2) Soutenir la langue de l'autre est la priorité des priorités, en ayant conscience que les années perdues signifient des classes d'âge sacrifiées. Tout a déjà été dit et écrit là-dessus. L'objectif ne doit pas être de concurrencer l'anglais ; il doit être de promouvoir **l'apprentissage précoce de deux langues étrangères**. Il doit être de veiller à ce que, dans chaque tranche d'âge, un nombre suffisant d'enfants continue à apprendre la langue du partenaire et à découvrir ainsi l'autre pays. C'est une condition sine qua non de la perpétuation d'une relation qui est censée englober des questions aussi délicates que le partage de souveraineté. Une action concertée entre les régions responsables des lycées et de la formation professionnelle en France et les Länder en RFA doit être menée, avec un suivi régulier des résultats. Il appartient aussi au monde de l'entreprise de contribuer à déterminer les besoins et à offrir les incitations (bourses, stages etc) correspondantes.

(3) Changer l'image du « franco-allemand ».

Les relations franco-allemandes sont associées pour beaucoup à la réconciliation et au travail remarquable de quelques personnalités. Ces hommes hors du commun, comme Alfred Grosser

ou Joseph Rovin pour ne citer que ceux-ci, étaient animés par une conviction forgée dans les épreuves de la guerre. Leur action reposait sur **une certaine éthique**. Même si la réconciliation est heureusement achevée et ne saurait désormais servir d'aiguillon, **la nécessité d'une motivation supérieure, transcendante, demeure intacte**. Les aléas des relations franco-allemandes des dernières années sont largement imputables au flottement qui s'est fait sentir sur l'essentiel. La perspective de travailler à l'intégration européenne et, au-delà, à une meilleure « gouvernance mondiale », pourrait servir de "**nouvelle frontière**" franco-allemande, moins autocentrée. A côté de la défense, parfaitement légitime, des intérêts de chacun, **une petite part de rêve** ne fait pas de mal, surtout pour entretenir la flamme des jeunes générations.

Le pari sera gagné le jour où tout jeune promis au succès, qu'il s'agisse d'un homme politique, d'un journaliste, d'un chercheur, d'un manager, d'un professeur etc, pourra considérer qu'un minimum de connaissance de l'autre pays fait partie intégrante de la préparation à l'exercice de responsabilités nationales ou européennes. Il manque aujourd'hui des compétences. Le diagnostic est posé depuis longtemps¹⁹. Reste à concrétiser une politique attractive qui implique à la fois le ministère de l'éducation nationale, les régions françaises, l'Etat fédéral allemand et les seize Länder. Sans s'enfermer dans une perspective nombriliste, et tout en conservant une grande ouverture sur le reste du monde, une bonne connaissance de l'autre pays devrait faire partie du « bagage » de base.

(4) Entrer dans la vie quotidienne des populations par le vecteur de la **télévision**. Celle-ci **est sous-employée** : au-delà d'Arte, belle invention à l'audience limitée, il serait important que le "franco-allemand" s'incarne davantage sur le petit écran. Il suffirait que les membres des deux gouvernements viennent plus souvent expliquer, dans les émissions politiques nationales encore trop cloisonnées, leurs positions et leurs contraintes et écouter celles du partenaire. La société civile des deux pays devrait aussi être impliquée et entendue sur ce canal qui touche une audience considérable.

(5) **Encourager la coopération dans le domaine culturel**. Plusieurs actions sont envisageables telles que:

- une politique de **traduction** plus volontariste afin de faciliter l'accès à la création littéraire et aux travaux en sciences humaines de l'autre pays ;
- une politique **cinématographique** conjointe afin de favoriser la création européenne ;
- ou encore, en développant des projets concernant **Internet** (qu'il s'agisse de l'archivage du web ou de l'utilisation des supports numériques pour faciliter des recherches historiques mieux coordonnées).

¹⁹ Pour l'anecdote, Hubert Védrine déplorait déjà en 1996, avant d'être ministre, dans « Les Mondes de François Mitterrand » (Fayard page 426), le petit nombre de spécialistes des affaires allemandes en France...La situation n'a pas fondamentalement évolué depuis.

Conclusion

Comme on l'a vu encore lors de la commémoration du quarantième anniversaire du traité de l'Élysée, Français et Allemands demeurent intéressés par le pays partenaire et savent faire preuve d'ouverture d'esprit et d'innovation. Certains dérapages des tabloïds britanniques sont heureusement devenus inimaginables en France et en RFA. En revanche, dans la gestion quotidienne des dossiers politiques, les élites politiques et administratives paraissent beaucoup plus sur la défensive quand il s'agit d'innover dans le franco-allemand ou à l'échelle de l'Europe²⁰. C'est pourquoi il faut provoquer un débat ouvert pour faire la part entre l'intérêt général et les réflexes conservateurs voire catégoriels.

En matière bilatérale, il n'est pas indispensable de lancer de nouvelles initiatives ; il serait suffisant de mettre en œuvre les foisonnantes idées contenues dans la déclaration commune du 40^{ème} anniversaire et dans bien des textes antérieurs, en mettant l'accent sur les quelques priorités que nous venons d'identifier (la culture, notamment les langues, la télévision grand public, une coopération accrue des Parlements).

Il en va autrement pour les questions européennes : ce qui demeure encore inaccessible à vingt-cinq, doit impérativement être préparé à deux au moins, non pas dans un esprit d'exclusion mais afin de défricher la voie. En donnant résolument l'exemple de la renonciation à une souveraineté formelle pour regagner, ensemble, de la souveraineté réelle, Allemands et Français feront bouger l'Europe. Avec détermination, sans s'opposer à quiconque, par étapes, il faut mettre en œuvre ce que Pascal Lamy et Günter Verheugen ont imaginé et baptisé "Bund germano-français" ou "Union franco-allemande". Le terme peut paraître excessif mais la détérioration de l'environnement, les menaces croissantes liées à la prolifération des armes de destruction massive et à la propagation d'idéologies extrémistes, les écarts de richesse scandaleux entre Nord et Sud dépassent les capacités d'un Etat isolé. Le monde a besoin de plus de coopération multilatérale régulée par des institutions démocratiques. La France et l'Allemagne, au service de l'Union, peuvent y contribuer utilement.

²⁰ Voir encore le sondage du Figaro Magazine du 21 juin 2003 montrant que, contrairement à une idée répandue sur la "grande Nation", les Français seraient prêts à accepter le vote à la majorité qualifiée dans tous les domaines.