

## Le rôle du tandem franco-allemand dans la relance de l'UE

*Séminaire international*

*Bruges, les 3 et 4 avril 2008*

Les 3 et 4 avril 2008, le Département d'études politiques et administratives européennes et le Programme d'études générales du Collège d'Europe (Bruges) en partenariat avec l'Institut franco-allemand de Ludwigsbourg ont organisé une conférence consacrée au rôle du tandem franco-allemand dans la relance de l'Union européenne. Des personnalités de premier plan issues du monde politique et académique ainsi que des praticiens ont discuté des principaux éléments de l'axe franco-allemand. Cette discussion est intervenue à un moment opportun, à quelques mois du début de la présidence française de l'Union européenne. De surcroît, l'élection de Nicolas Sarkozy en 2007 a marqué une importante transition dans le partenariat franco-allemand, le nouveau gouvernement français cherchant avec des résultats mitigés à trouver un terrain d'entente avec son homologue allemand. Les principaux axes de recherche incluent (de manière non-exhaustive) les changements institutionnels dans l'Europe élargie, la gouvernance économique de l'Union économique et monétaire, ainsi que les perspectives de coopération dans le domaine délicat de la sécurité. Cette publication résume les conclusions des discussions qui ont eu lieu lors de la conférence, mais ne reflète pas nécessairement les vues du Collège d'Europe.

**Jeudi, le 3 avril**

**Débat politique**

### **Le tandem franco-allemand et la présidence française de l'Union européenne**

La conférence sur le rôle du tandem franco-allemand dans la relance de l'Union européenne a commencé par un débat sur le thème du tandem franco-allemand et de la future présidence française de l'UE. Pour ce débat le Collège d'Europe a accueilli Peter Altmaier, Secrétaire d'Etat pour les relations avec le Parlement du ministère fédéral de l'Intérieur de l'Allemagne ; Andreas Schwab, député européen ; Jan Tombinski, Ambassadeur et Représentant permanent de la Pologne auprès de l'UE et Pascale Joannin, Directrice générale de la Fondation Robert Schuman. Le débat fut modéré par le professeur Alfred Grosser.

Le contexte de ce débat est l'existence de problèmes politiques internes de court terme dans les deux pays : en Allemagne du fait de la position que doit prendre la Cour Constitutionnelle sur le Traité de Lisbonne ; en France du fait des différences de sensibilités entre les conseillers eurosceptiques et pro-européens du Président. A cela s'ajoutent des questions de moyen terme comme les rapports entre défense européenne et OTAN dans le contexte d'une rentrée de la France dans les structures militaires intégrées, la définition d'une politique européenne d'immigration, la continuation de la réforme de la PAC ou encore les différences sur la question de la gouvernance économique avec la possibilité d'une récession économique à l'horizon. Finalement se posent de grandes questions sur la place de chacun des deux pays et la structure de leurs alliances en Europe, ou encore sur l'attitude de l'Allemagne face à son passé, le rôle des Eglises et de la religion dans une Europe de plus en plus diverse et les possibles alternatives aux rapports Paris-Berlin qui peuvent émerger dans une Europe élargie.

Face à ces défis, il apparaît plus que jamais que la relation franco-allemande est celle d'un mariage de raison fidèle sur la base d'intérêts communs. Ainsi, l'accord entre la France et l'Allemagne n'est plus suffisant pour faire avancer l'UE, mais demeure nécessaire pour la construction européenne. Même si des différences peuvent subsister dans le moyen terme, notamment par rapport à la politique économique et monétaire, les grandes priorités de la présidence française comme l'immigration ou l'énergie avaient déjà été annoncées par la présidence allemande, et un accord entre les deux pays sur ces dossiers est fort probable. Une relation privilégiée entre les deux pays est aussi nécessaire pour la relance politique, en ratifiant le Traité de Lisbonne en passant par les élections européennes de 2009 et la rénovation des postes politiques cette année-là.

En ce qui concerne le rôle de cette relation dans une Europe élargie, celle-là doit profiter des expériences diverses de chaque membre envers des régions différentes, comme celle de la France en Afrique et de la Pologne en Europe orientale. La France et l'Allemagne doivent aussi comprendre que les petits et nouveaux Etats membres demandent que tout compromis se fasse dans les institutions, évitant les tentations d'aller de l'avant sous forme de directoire.

**Vendredi, le 4 avril**

**Table Ronde**

**Le tandem franco-allemand et le leadership de l'Union Européenne**

Pendant la Table Ronde réunie le vendredi 4 avril, les participants ont été invités à réfléchir sur les aspects théoriques et analytiques de la notion de leadership, dans la perspective d'encadrer le rôle du tandem franco-allemand dans la définition de la direction présente et future de l'Union européenne. La Table Ronde a vu la participation de William Paterson (Co-éditeur du Journal of Common Market Studies), Julie Smith (Vice-Directrice du Centre des Etudes Internationales de l'Université de Cambridge), Sylvie Goulard (Présidente du Mouvement Européen France), et Joachim Schild (Professeur de Science Politique à l'Université de Trèves).

Plusieurs composantes du leadership franco-allemand ont été examinées, à partir de son évolution historique, pour en apprécier le poids absolu et relatif dans l'actuelle architecture européenne. En effet, le potentiel pour un leadership actuel a été considéré à la lumière des rapports de force interinstitutionnels, du policy-making dans la 'méthode communautaire' comme dans les nouveaux modes de gouvernance, aussi bien que sous l'aspect de l'élargissement.

Ce qui en ressort est un cadre complexe et fragmenté, où le leadership politique de l'Union européenne se construit par un jeu entre des instances bilatérales et multilatérales. Dans le processus d'intégration, où le leadership s'est partagé entre différents acteurs au fil du temps, la garantie d'un tandem fidèle à soi-même n'a pas toujours été une condition suffisante pour réaliser une 'Union toujours plus étroite': il a fallu, en effet, que le couple se mette à la disposition du projet européen, pour donner son impulsion et rendre le "compromis par procuration" représentatif du sentiment européen.

Or, les évolutions institutionnelles et géographiques de l'Union européenne ont remodelé au fur à mesure les contours d'une relation dans laquelle la personnalité des leaders nationaux a souvent joué un rôle extrêmement important. Aujourd'hui, le tandem doit s'adapter à un scénario où les Etats Membres ne sont plus les seuls acteurs, mais ils doivent se confronter de plus en plus avec le Parlement. En même temps, l'élargissement crée, lui aussi, de nouvelles géométries de décision et policy-making: rassembler 27 Etats autour d'une idée commune devient plus difficile, bien que l'Allemagne et la France restent porteuses des enjeux et des intérêts d'une grande partie de l'Europe continentale.

Quel futur pour le leadership? Y aura-t-il un nouvel leadership politique? Si celui-ci prend beaucoup de temps à se former, la nouvelle structure de la gouvernance européenne offre pourtant des instruments nouveaux pour vitaliser le tandem franco-allemand et ouvrir celui-ci à d'autres alliances. Les nouveaux modes de gouvernance et les coopérations renforcées dégagent des opportunités pour la relance de l'Union européenne, qui peut se faire s'il y a une volonté de collaboration dans des politiques spécifiques.

**Vendredi, le 4 avril**

**Groupes de travail**

**Panel 1 - Sécurité et Défense : le tandem franco-allemand et les relations UE/OTAN**

Ce panel a été consacré à l'examen des relations entre l'Union européenne et l'OTAN dans le secteur de la sécurité et de la défense. Sous la présidence du professeur Sven Biscop (chercheur à l'IRRI-Egmont et professeur visiteur au Collège d'Europe), ce panel a permis un échange de vue riche et fructueux entre une représentante d'une organisation internationale (Maïke Tribbels – Ministère allemand des Affaires étrangères, détachée à l'OTAN), un fonctionnaire du Ministère français de la Défense (François Raffenne – chargé de mission à la Délégation aux Affaires Stratégiques) et un professionnel du monde de l'entreprise (Holger Mey – directeur d'Advanced Concepts chez EADS).

Les relations entre l'Union européenne et l'Alliance atlantique sont tout d'abord marquées par un certain recoupement : 21 des 27 Etats Membres de l'Union européenne sont également membres de l'OTAN. Pourtant, les relations entre les deux institutions ont longtemps été conflictuelles au niveau politique et continuent de l'être au niveau opérationnel. Il s'agit donc de considérer ces deux institutions comme des cadres d'action et d'inciter les Etats Membres à davantage de pragmatisme et de décisions au cas par cas en fonction des forces et faiblesses de chaque institution.

Les élections présidentielles en France et aux Etats-Unis ont une influence sur les relations UE-OTAN. D'une part, les candidats américains semblent adopter une attitude plus constructive à l'égard de la politique de défense de l'Union européenne – et ils demandent un partage du fardeau plus équitable en termes de troupes et de matériel (capabilities). D'autre part, l'élection de Nicolas Sarkozy en France a relancé le débat sur la réintégration de la France dans les structures militaires intégrées de l'Alliance. Les questions de défense devraient en outre être placées au coeur de la présidence française de l'Union européenne, contribuant ainsi à l'amélioration des relations euro-atlantiques.

Contrairement à de nombreux autres secteurs de la vie européenne, la défense n'est pas un domaine où le moteur franco-allemand joue un rôle prépondérant dans la détermination des politiques, en raison de l'hétérogénéité des budgets, des moyens humains et matériels, ainsi que du poids persistant de l'histoire. A bien des égards, la relation franco-britannique importe davantage, comme en témoigne le sommet historique de Saint-Malo en décembre 1998, qui marque le véritable lancement de la politique européenne de sécurité et de défense.

Pourtant, le moteur franco-allemand a trouvé un champ d'application dans l'industrie de défense, avec la constitution du groupe EADS. Paradoxalement, l'intégration industrielle est à présent bien plus poussée que la coopération politique : l'entreprise est certes européenne mais les clients demeurent résolument nationaux, animés à ce titre par des préoccupations nationales, voire locales (localisation de l'emploi, spécialisation technologique). La création de l'Agence européenne de défense est un premier pas vers une mise en commun des ressources, mais ses moyens dérisoires ne lui permettent pas de remplir ses missions. Une coopération européenne, voire euro-atlantique est ainsi nécessaire sur des projets concrets (défense navale, cyberdéfense, lutte contre les pandémies) : certains équipements peu sensibles pourraient notamment ainsi être mis à la disposition des organisations internationales. Ceci implique néanmoins une très forte volonté politique.

## **Panel 2** - Fonctionnement de l'Union européenne : le tandem franco-allemand dans une Union élargie

Le panel concernant le fonctionnement de l'Union européenne a été consacré à la question de la gouvernance européenne actuelle et des perspectives, pour le tandem franco-allemand, dans une Union élargie qui est en train de changer la forme et les contours de son projet grâce au nouveau Traité de Lisbonne et à la discussion sur le budget européen. Les participants ont été invités par le président, Jörg Monar (Chaire d'Excellence Marie Curie, Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg), à se concentrer sur les aspects les plus saillants : le risque de marginalisation du couple franco-allemand, ainsi que le consensus de la France et de l'Allemagne sur le fait que le nouveau Traité sera capable d'assurer le fonctionnement de l'Union ainsi élargie. Les intervenants de ce panel étaient Olivier Costa (Chargé de Recherche, Centre National de la Recherche Scientifique), Daniel Krebber (CivCom Counsellor, Représentation Permanente de l'Allemagne auprès de l'UE), Daniela Schwarzer (Chercheuse, Institut Allemand pour les Affaires Internationales et de Sécurité), et Douglas Webber (Professeur de Science Politique, INSEAD).

La structure institutionnelle actuelle a été mise en perspective à la lumière des changements successifs intervenus avec les différents Traités. Les points de vue français et allemand se sont toujours démontrés très importants dans la définition de la forme à donner à la gouvernance européenne. Toutefois, il ne faut pas tomber dans le piège de tout analyser à la lumière du couple franco-allemand. En outre, le couple montre aujourd'hui une efficacité réduite dans la possibilité d'influencer les décisions institutionnelles. La mise en oeuvre du Traité de Lisbonne clarifiera les défis et les opportunités ouverts au tandem, qui dépendront du choix des personnalités en charge des nouvelles fonctions prévues.

Si l'on regarde le fonctionnement de l'Union européenne, un aspect important mérite d'être souligné : bien que les Etats membres restent toujours une force importante pour guider l'intégration européenne, d'autres institutions évoluent dans leur capacité à influencer le projet européen. Le rôle accru du Parlement, tel qu'il s'est dessiné dans les Traités par le passage à un système proto-parlementaire, résultat d'une tension continue entre l'idéal français et l'idéal allemand, pose des défis majeurs au tandem dans l'exercice de son leadership politique. Deuxièmement, les parlements nationaux acquièrent, surtout avec le Traité de Lisbonne, des compétences accrues, en devenant eux-mêmes acteurs du processus décisionnel et non plus seulement spectateurs. A ce titre, la coopération parlementaire déjà existante entre la France et l'Allemagne en vertu du Traité de l'Elysée, pourrait constituer un exemple pour favoriser des rapports institutionnels horizontaux entre Etats membres, en complément du lien vertical entre les parlements nationaux et l'Union européenne.

Ce dernier élément, de coopération parlementaire, nous montre aussi un autre aspect qui devient de plus en plus typique du policy-making au niveau bilatéral et multilatéral européen : les Etats membres, France et Allemagne comprises,

deviennent de plus en plus pragmatiques, et les véritables avancées sont faites par le biais d'une coopération moins institutionnalisée. Le choix de la cession de compétences à l'Union européenne engendre de plus en plus une discussion sur la souveraineté nationale, faute de quoi les Etats membres se montrent réticents à laisser libre cours à l'action communautaire.

D'ailleurs, les enceintes parlementaires ainsi que, d'ailleurs, les services administratifs deviennent des lieux de discussion. Ceci est le cas, par exemple, de la discussion sur le budget européen, où malheureusement la confrontation au niveau des services n'a pas encore rejoint le high politics.

En dépit des changements de la gouvernance européenne, le tandem franco-allemand reste-t-il encore un centre de gravité? Est-ce que le couple a su s'adapter à l'entrée dans le jeu de nouveaux acteurs et stakeholders, porteurs d'exigences nationales (nouveaux Etats membres) et européennes (Parlement Européen)? S'il est difficile de répondre à ces questions, les éléments présentés et discutés témoignent d'un rôle réduit du tandem, qui reste toutefois une condition de bonne réussite. Le policy-making derrière les portes fermées du Conseil, doit encore souvent faire confiance au compromis franco-allemand.

### **Panel 3 - Politique économique et monétaire : vers un gouvernement économique?**

Le panel a discuté des positions de la France et l'Allemagne sur la politique monétaire et la gouvernance économique et des perspectives d'une direction franco-allemande de l'UE renouvelée. Ont participé à ce panel Wolfgang Wessels (Chaire Jean Monnet, Université de Cologne), Kenneth Dyson (Professeur, Université de Cardiff), Stefan Huemer (Economiste Principal pour les Relations Internationales et Européennes, Banque Centrale Européenne), Jean-Marc Trouille (Jean Monnet Chair EU Business and Industrial Policy, Université de Bradford), et Sebastian Dullien (Professeur d'Economie internationale, Université des Sciences Appliquées de Berlin).

Trois sujets principaux ont été abordés : les attitudes face à l'euro et à la politique monétaire, la gouvernance économique face à l'indépendance de la Banque centrale européenne (BCE) et la politique industrielle. A propos de l'euro, la problématique principale est sa viabilité face aux chocs asymétriques qui continuent de menacer la cohésion de l'Eurozone et la tentation pour certains pays de récupérer leurs monnaies nationales pour pouvoir faire usage de la politique monétaire face à des crises éventuelles. Les panélistes se sont demandés si une plus grande convergence des tendances macro-économiques rendant les chocs asymétriques plus rares et moins intenses est prévisible dans l'Eurozone. Il a été dit qu'un choc frappant violemment un pays comme l'Espagne peut avoir lieu dans le court terme, rendant la politique monétaire européenne, euro inclus, non viable dans ce pays tant que des mesures de politique fiscale ne seront pas prises. Cependant, cet argument est contredit par ceux qui misent sur les effets positifs de l'euro, au sens où, dans une zone monétaire commune, les déséquilibres de la balance des paiements d'un pays sont plus soutenables si la zone est globalement en équilibre.

Si la question de la viabilité de l'euro a créé un débat important, il y a eu un consensus général sur la gouvernance économique. Ni l'indépendance de la BCE ni l'importance de la stabilité des prix ne furent remises en question, car l'inflation devient préoccupante à nouveau. Le contenu concret de la demande française d'une gouvernance économique n'a jamais été précisé. En fait, une certaine forme de gouvernance économique existe déjà en Europe, dans la formation ECOFIN du Conseil de l'UE et de l'Eurogroupe. Les panélistes ont aussi été d'accord sur le besoin d'une gouvernance économique au niveau global.

Finalement, le fait que la France et l'Allemagne soient l'un pour l'autre le principal partenaire commercial depuis plus de 20 ans n'empêche pas une méfiance croissante entre eux. Cela est à l'origine d'une tendance générale en Europe à favoriser des champions nationaux, qui provoque une concurrence entre pays plutôt qu'entre entreprises.

Le rôle de l'axe franco-allemand dans l'intégration monétaire s'est transformé, de la même façon qu'il s'est transformé dans la construction européenne. A nouveau, il doit s'adapter à une situation nouvelle, puisque son rôle dans le maintien de l'Union économique et monétaire est forcément différent de son rôle dans la construction de celle-ci. Dans le contexte actuel de divergence économique persistante entre Etats membres, l'importance future de l'axe franco-allemand est mise en question.

Michele Chang, Luis Bouza, Elisa Molino, Mathieu Rousselin