

L'Europe dans les têtes

Français et Allemands face à l'Union de l'après-Lisbonne

Claire Demesmay*

» La période post-Lisbonne, qui s'est ouverte le 1^{er} décembre 2009, pourrait être propice au lancement de nouveaux projets européens, dans la mesure où la discussion institutionnelle est désormais close. Or, si l'entrée en vigueur du traité modificatif a mis fin à une aventure longue d'une décennie, ce dernier ne dit ni comment ni à quelles fins les nouveaux instruments institutionnels seront utilisés.

Un texte juridique, aussi précis soit-il, est en effet sujet à interprétation – c'est d'autant plus vrai dans le contexte européen, où les formules de compromis sont récurrentes et où les traités existent en différentes versions linguistiques. De plus, ce sont les responsables politiques, et non les textes, qui sont à l'origine des projets européens. À cette période-charnière de l'intégration, leurs positions sur l'avenir de l'Union sont donc déterminantes.

Quelles sont les conceptions européennes des décideurs politiques et administratifs dans les deux pays fondateurs que sont la France et

l'Allemagne ? En quoi leurs positions se rapprochent-elles ou au contraire divergent-elles ? Pour apporter à ces questions quelques éléments de réponse, nous avons, dans le cadre d'un projet de recherche franco-allemand intitulé *La France et l'Allemagne face aux crises européennes*, mené une série d'entretiens avec une quarantaine de responsables politiques et de hauts fonctionnaires des deux pays. Parmi les personnes interrogées se trouvaient non seulement des représentants de l'exécutif, mais aussi des parlements nationaux (majorité et opposition) et des fondations politiques, qu'ils soient favorables ou non à l'intégration européenne. Ces derniers doivent bien sûr être maniés avec précaution. Tout d'abord, même si nous avons tenu à consulter des personnalités très différentes et des représentants des principaux partis politiques, afin d'étudier un large spectre d'opinions, nous avons aussi fait face à des opinions personnelles qui ne coïncident pas toujours tout à fait avec celles de l'institution représentée.

Ensuite, les entretiens ont eu lieu à une période précise (entre juillet 2008 et janvier 2009) et donc dans un contexte particulier, et n'auraient pas nécessairement conduit à des résultats identiques s'ils avaient été menés à un autre moment – au cours de ces quelques mois, sous l'influence de la présidence française du Conseil de l'Union

La première phase du projet, coordonnée par Claire Demesmay et Andreas Marchetti, a été réalisée par l'Institut français des relations internationales (Ifri) et le *Zentrum für Europäische Integrationsforschung* (ZEI) entre janvier 2008 et juin 2009. Le projet a été financé par l'Agence nationale de la recherche (ANR) et la *Deutsche Forschungsgemeinschaft* (DFG). Les entretiens ont été menés par Anne-Lise Barrière, Claire Demesmay et Eddy Fougier. La traduction des citations en allemand se trouve à la fin de l'article.

Réd.

* Claire Demesmay est responsable du programme France/Relations franco-allemandes à la *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* (DGAP) de Berlin.

européenne et de la crise financière, les discours des dirigeants français et allemands ne sont d'ailleurs pas sans avoir évolué. Si ces entretiens doivent donc être interprétés avec une certaine prudence, ils nous permettent de dégager quelques grandes lignes du discours sur l'intégration européenne de part et d'autre du Rhin, d'identifier certaines constantes renvoyant à des référentiels profondément ancrés dans les cultures politiques des deux pays.

L'esprit du débat

Pour commencer, nous avons constaté que la majorité de nos interlocuteurs ne jugeaient pas l'Union en crise. Il s'agissait là d'une question systématique, posée au début de chaque entretien dans la mesure où elle renvoie à l'intitulé du projet de recherche. Il est vrai que certains responsables, en particulier en France, où l'évolution de l'Union élargie paraît souvent éloignée des ambitions des pères fondateurs, ont évoqué la fin du projet européen traditionnel. C'est dans ce sens qu'un responsable de l'Union pour un mouvement populaire (UMP) déclare : « *Dans ce monde qui a évolué, qui a même explosé en dix ans, l'Europe n'a pas été à la hauteur des attentes des Français et, d'une manière générale, peut-être des Européens* » (1). A cette déclaration fait directement écho celle d'un élu socialiste : « *Mais il n'y a plus d'élan politique, plus d'âme, plus d'esprit. Il est vrai que l'ensemble peut encore fonctionner sous cette forme encore un moment. Mais jusqu'à quand ? Doit-on s'en contenter ?* » (2).

Si de tels doutes n'ont rien d'exceptionnel, l'idée qui prédomine est que l'Union connaît certes une situation difficile, mais qu'elle parviendra à la dépasser dès lors que le nouveau traité sera adopté. Dans cette perspective, il n'y a pas davantage de crise dans les années 2000 que dans les années 1960 ou 1980 ; seul l'échec du traité aurait été susceptible d'en déclencher une. Beaucoup estiment que l'intégration européenne est une succession de crises, et qu'il s'agit là d'un mode d'élaboration propre à l'Union. Dans cette perspective, ils sont nombreux à souligner les forces de l'Union européenne, en particulier l'Union monétaire et les avantages qu'elle procure aux citoyens dans

des situations économiques tendues. Sur ce point, il existe un optimisme consensuel, partagé par l'ensemble des acteurs politiques et administratifs favorables à l'intégration européenne.

Au-delà des clivages politiques et nationaux, un élément échappe toutefois à cet optimisme. Un grand nombre de dirigeants politiques et administratifs interrogés s'inquiètent en effet de la distance entre les citoyens et la politique européenne, dans la mesure où ces derniers ont leurs repères au niveau national et se sentent peu concernés par les questions européennes. Une des solutions les plus fréquemment avancées est de personnaliser l'Union. Comme l'a remarqué un responsable administratif allemand : « *Le fait qu'il y ait un président de l'Europe accroîtra l'identification des citoyens* » (3). Dans ce contexte, une part importante des dirigeants interrogés souhaitent également que soit renforcé le caractère parlementaire des processus décisionnels dans l'Union. La plupart de nos interlocuteurs ont ainsi salué le renforcement du Parlement européen, tel que le prévoit le traité de Lisbonne, tout en soulignant que celui-ci ne doit pas être au détriment des parlements nationaux. De façon d'ailleurs plus prononcée en Allemagne qu'en France, les dirigeants que nous avons rencontrés en ont appelé à une meilleure implication des députés et des sénateurs nationaux dans le processus décisionnel européen. Une position qui n'est pas sans rappeler l'esprit de l'arrêt pris par la Cour constitutionnelle fédérale en juin 2009.

Nous avons également observé chez les personnalités rencontrées un haut niveau de pragmatisme. Quel que soit leur positionnement sur l'échiquier politique et leur nationalité, la majorité d'entre eux se montrent davantage attachés aux résultats qu'aux modèles. La façon dont est abordée la question institutionnelle est révélatrice de cette approche. Non seulement tous nos interlocuteurs estiment que le débat sur le modèle de l'Union européenne, intergouvernemental ou fédéral, est dépassé ; mais un grand nombre affirment aussi que le système institutionnel n'est pas l'élément plus important : si l'Union doit disposer d'un traité qui améliore son fonctionnement, l'essentiel réside dans la volonté des dirigeants de faire progresser les projets européens. Ce qu'un responsable administratif français résume ainsi : « *Beaucoup plus que*

les mécanismes, ce sont les comportements qui font la différence » (4). Cette position ne saurait surprendre si l'on connaît l'importance accordée au volontarisme politique lors de la présidence française du Conseil en 2008.

Quel projet pour l'Union ?

Dans ce contexte, il ne paraît pas exister de véritable vision politique pour l'avenir de l'Union. Après la réalisation du marché commun et l'achèvement de l'Union monétaire, il semble difficile d'élaborer un grand projet européen. On le voit à la façon dont sont abordées les valeurs européennes : les formulations vagues de nos interlocuteurs, évoquant le plus souvent l'Etat de droit, la démocratie, les droits de l'homme, c'est-à-dire des éléments communs à la civilisation occidentale – et du côté allemand, et presque jamais français, les racines chrétiennes de l'Europe – laissent apparaître un manque d'imagination qui montre que le temps des grands idéaux est terminé. Ce constat vaut également à propos des projets européens des prochaines années. A cette question, un très grand nombre de responsables politiques et administratifs ont répondu qu'il ne s'agissait pas aujourd'hui d'inventer un projet qui sans doute ne verrait jamais le jour, mais au contraire de faire preuve de réalisme et de gérer les acquis, en menant à bien les différents projets lancés au cours des dernières décennies.

L'unique projet identifié, d'ailleurs de façon récurrente, est la mise en place d'une politique étrangère ambitieuse, permettant aux Européens de parler d'une seule voix et d'agir sur la scène internationale. S'agissant d'un élément central du discours français sur l'Europe, il n'est donc pas surprenant qu'il ait davantage été mentionné par nos interlocuteurs français. Conformément à l'idée répandue – et quelque peu caricaturale – que la France cherche à retrouver son rayonnement d'antan à travers la construction européenne, la majorité des responsables français interrogés ont insisté sur l'idée d'influence. De façon assez représentative, un élu socialiste a ainsi affirmé qu'il « fallait faire en sorte que l'Union soit entendue sur les grands sujets mondiaux » (5). Si une telle position est fréquente en France, il ne s'agit pas là d'un

clivage franco-allemand. Plusieurs dirigeants allemands ont également plaidé pour la mise en place d'une politique étrangère et d'une armée européennes. C'est le cas de ce responsable administratif qui affirme : « Ce sera un processus très long, mais les Etats ont maintenant la maturité nécessaire. Ils voient qu'ils ne peuvent pas avoir de véritable action sur la scène internationale sans efforts multilatéraux. Même les grands pays ne peuvent plus parler en tant que nations » (6).

Si Français et Allemands interrogés se distinguent sur cette question, ce n'est donc pas dans leur appréciation du projet, mais dans la façon dont ils l'appréhendent dans le temps : l'échelle de temps semble plus courte pour les Français, pour qui le projet a déjà débuté, alors que les Allemands estiment qu'il n'en est qu'au stade de balbutiement. Autre différence : ils abordent moins la politique étrangère en termes de puissance, d'influence ; il s'agit beaucoup plus d'éviter un éparpillement des énergies nationales, voire une situation de concurrence des différents Etats membres. Quoi qu'il en soit, il est intéressant de constater que le seul projet européen identifié passe par une projection de l'Union européenne sur la scène internationale, comme si pour se renforcer, l'Union devait sortir d'elle-même, se positionner face au reste du monde.

Des divergences structurelles

Ce premier tour d'horizon laisse apparaître une convergence de vues assez étroites entre responsables français et allemands quant à la finalité, aux valeurs ainsi qu'aux projets européens. En même temps, il reste un certain nombre de sujets sur lesquels les divergences franco-allemandes sont tenaces, parmi lesquelles la politique économique joue un rôle central.

La querelle sur l'indépendance de la Banque centrale européenne (BCE) et sur le gouvernement économique – quel que soit le sens attribué à l'expression – a marqué la relation franco-allemande. Si nous avons retrouvé ces positions au cours des entretiens menés de part et d'autre du Rhin, c'est de façon bien moins caricaturale. Parmi les décideurs politiques, les Français que nous avons rencontrés se sont tous, qu'ils soient de

droite ou de gauche, prononcés pour une coordination renforcée en matière économique. L'un a ainsi demandé que soit « *institutionnalisé l'Euro-groupe car l'absence de gouvernement économique de l'Union européenne est un drame* » (7). Un autre a souhaité que soit « *organisé un dialogue réel avec un gouvernement économique* » (8). En revanche, rares ont été les décideurs français rencontrés à remettre en question l'indépendance de la BCE ou à en critiquer le travail. Une bonne partie a au contraire salué son action dans le cadre de la crise financière, y voyant un garant de stabilité.

Sans surprise, nos interlocuteurs allemands ont fait preuve de la plus grande réticence vis-à-vis de l'expression « *gouvernement économique* ». Pourtant, dès lors que le terme n'est pas utilisé, un grand nombre d'entre eux s'est prononcé pour une meilleure coordination des politiques économiques au sein de l'Union européenne et plus encore au sein de la zone euro. C'est ainsi qu'un responsable administratif a affirmé :

« *Nous n'avons besoin d'aucun gouvernement économique. Nous avons en revanche besoin d'un mécanisme pour nous coordonner et nous engager les uns vis-à-vis des autres* » (9).

Il est indéniable que la crise économique et financière a contribué à une évolution des mentalités sur la question : il semble aujourd'hui évident d'organiser parallèlement aux sommets européens des sommets de la zone euro réunissant des représentants de la BCE, de la Commission et de l'Eurogroupe, alors que cela aurait été impensable il y a quelques années. Si les sociaux-démocrates semblent les plus ouverts à une telle coopération, certains d'entre eux allant jusqu'à évoquer une coordination au niveau de la fiscalité et de l'assurance-chômage, les chrétiens-démocrates n'y paraissent pas farouchement opposés, même si c'est sous une forme moins poussée ; un de leurs représentants a dans ce sens plaidé pour la mise en place d'un « *comité qui travaille plus étroitement avec la BCE* » (10).

Cela étant, les responsables allemands ont insisté en contrepartie sur deux éléments. D'une part, ils avancent qu'avant d'élaborer de nouveaux modèles de gouvernance, les Européens doivent explorer toutes les possibilités de coordination

existantes. Pour la majorité d'entre eux, les instruments dont dispose l'UE sont loin d'avoir atteint leurs limites. D'autre part, ils appellent Paris à « faire ses devoirs » en termes de réduction de ses déficits publics, *condition sine qua non* à la formulation de propositions crédibles. Pour Berlin, l'appel à un gouvernement économique apparaît en effet souvent comme un prétexte pour ne pas mener des réformes et des restrictions budgétaires douloureuses dans le cadre national. Il est vrai que l'apparition de la crise économique et l'explosion de la dette publique en Allemagne ont entre-temps fait évoluer ce discours, désormais plus souple. On peut cependant s'attendre à ce qu'il reprenne de plus belle dès que la sortie de crise commencera à se profiler et qu'il sera à nouveau question d'assainir les finances publiques.

Quant à Paris, il a tiré les leçons des conflits franco-allemands des dernières années et s'efforce de calmer le jeu. Sans renoncer à l'idée de gouver-

« Français et Allemands ne manquent pas de sujets de discussion »

nement économique, les responsables administratifs français font profil bas pour ne pas brusquer leurs partenaires allemands, tout en espérant que d'autres Etats membres s'en fassent le relais. C'est dans ce sens qu'un responsable admi-

nistratif reconnaît : « *Lorsque l'on est à une présidence du Conseil de l'Union européenne, il faut toujours éviter de trop parler de ses obsessions nationales. Nous ne sommes pas bien placés pour parler de l'Eurogroupe avec le débat qu'il y avait eu* » (11). Dans le même sens, un de ses collègues affirme : « *Dès que les Français parlent de la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro, c'est terminé, car ça ressemble trop au gouvernement économique. Il suffit de l'évoquer pour que l'Allemagne hurle. Ce qui est étonnant, c'est que ce n'est jamais nous qui relançons le sujet. Ce fut d'abord les Belges et maintenant les Espagnols. Je dis simplement : , laissez faire '. De la sorte, les Allemands réagiront peut-être autrement* » (12).

Si la politique économique et budgétaire illustre bien les divergences franco-allemandes en matière de questions européennes, elle n'est qu'un exemple parmi d'autres. Qu'il s'agisse du voisinage de l'Union, de l'approvisionnement énergé-

tique ou de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), Français et Allemands ne manquent pas de sujets de discussion.

Leurs différences d'approche peuvent être une chance pour l'Union, gageons qu'ils sauront la saisir.

Das Forschungsprojekt *Deutschland und Frankreich angesichts der europäischen Krisen*

Das Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) der Universität Bonn und das *Comité d'études des relations franco-allemandes* (Cerfa) des *Institut français des relations internationales* (Ifri) in Paris haben zwischen Januar 2008 und Juni 2009 das deutsch-französische Forschungsprojekt *Deutschland und Frankreich angesichts der europäischen Krisen* durchgeführt. Anne-Lise Barrière, Claire Demesmay und Eddy Fougier sprachen im Rahmen des Projekts mit etwa vierzig Politikern und hohen Beamten aus beiden Ländern über die Zukunft Europas nach der Ratifizierung des Vertrages von Lissabon.

Red.

Übersetzungen der im Beitrag genannten Zitate:

1. „In dieser Welt, die sich weiterentwickelt hat, die innerhalb von zehn Jahren sogar rapide angewachsen ist, konnte Europa den Erwartungen der Franzosen und, allgemein betrachtet, vielleicht auch denen der Europäer nicht gerecht werden.“
2. „Aber es gibt keinen politischen Elan, keine politische Seele und keinen politischen Geist mehr. Es ist richtig, dass das Ganze in dieser Form noch eine Weile funktionieren kann. Aber bis wann? Sollte man sich damit zufriedengeben?“
3. „Mit einem Präsidenten für Europa werden sich die Leute besser identifizieren können.“
4. „Es sind vielmehr die Verhaltensweisen und nicht die Mechanismen, die den Unterschied machen.“
5. „Man müsste es so einrichten, dass die Union zu den großen Themen dieser Welt gehört wird.“
6. „Es wird ein sehr langer Prozess sein, aber die Staaten sind jetzt reif genug. Sie sehen ein, dass man auf der internationalen Szene nicht wirklich handeln kann, ohne multilaterale Bemühungen. Auch die großen Staaten können nicht mehr als Nationen sprechen.“
7. „Die Eurogruppe soll institutionalisiert werden, da das Fehlen einer Wirtschaftsregierung ein Drama für die Europäische Union darstellt.“
8. „Ein wirklicher Dialog mit einer wirtschaftlichen Regierungsinstanz sollte eingerichtet werden.“
9. „Wir brauchen keine Wirtschaftsregierung. Wir brauchen aber einen Mechanismus, um uns besser abzustimmen und uns gegenseitig zu verpflichten.“
10. „Man sollte ein Komitee einrichten, das mit der EZB enger zusammenarbeitet.“
11. „Wenn man die Präsidentschaft des Rats der Europäischen Union innehält, sollte man es stets vermeiden, zu sehr von seinen eigenen nationalen Bedürfnissen zu reden. Angesichts der bisher geführten Debatte sind wir schlecht platziert, um über die Eurogruppe zu sprechen.“
12. „Sobald die Franzosen über das Treffen der Staats- und Regierungschef der Eurozone sprechen, kann man es vergessen, weil es zu sehr einer Debatte über eine Wirtschaftsregierung ähnelt. Es reicht aus, sie zu erwähnen und das Geschrei bei den Deutschen ist groß. Was erstaunlich ist, ist dass nie wir es sind, die das Thema wiederbeleben. Es waren zunächst die Belgier und dann die Spanier. Ich sage nur: ‚Warten wir es ab‘. Vielleicht werden die Deutschen so anders reagieren.“