

La France, l'Allemagne et l'Union européenne à la croisée des chemins : réflexions en vue d'un nouveau départ

Un texte du Groupe de réflexion franco-allemand (mars 2015)

Dans cet état des lieux, le Groupe de réflexion franco-allemand se positionne dans le débat sur l'Europe et propose sa vision de la situation politique actuelle. Le texte est le premier d'une série de prises de position par l'intermédiaire desquelles le groupe fera, à l'avenir, des recommandations franco-allemandes concrètes quant à la politique à adopter sur différents thèmes européens.

L'Union européenne – et avec elle les relations franco-allemandes – se trouve actuellement à la croisée des chemins : est-elle en mesure de surmonter la crise actuelle et de préserver l'unité de la zone euro, d'œuvrer au dépassement des conflits qui touchent l'Ukraine et font rage en Syrie et en Irak ainsi que sur le continent africain, et de renforcer globalement sa capacité d'action ? Ou bien les défis économiques et politiques actuels feront-ils de l'UE la grande perdante du nouvel ordre mondial, 25 ans après le tournant de 1989-1990 ?

De réelles tendances à la désintégration sont en effet perceptibles, notamment à travers l'éventuel « Brexit » – sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne – et le risque d'un « Grexit » – sortie de la Grèce de la zone euro. Ces tendances s'accompagnent d'une perte de confiance considérable en l'UE de la part de ses citoyens, perte de confiance qui s'est manifestée dès 2005 avec l'échec du traité constitutionnel européen et qui s'exprime aujourd'hui à travers le succès grandissant rencontré par les partis et les courants eurosceptiques dans un grand nombre de pays membres. À l'heure où le chômage de masse persiste et où l'écart entre riches et pauvres ne cesse de se creuser, la finalité du processus européen d'unification est devenue confuse aux yeux des citoyens. S'ils demeurent majoritairement favorables à l'intégration européenne, des doutes sont apparus quant à

la capacité de l'UE à résoudre des problèmes concrets (crise économique, changement climatique, conflits militaires, flux de réfugiés, terrorisme, etc.).

Dans ce contexte, l'Allemagne et la France, en leur qualité de grandes puissances économiques, de membres fondateurs et d'acteurs de premier plan de l'intégration européenne, sont aujourd'hui plus que jamais appelées à prendre ensemble leurs responsabilités et à apporter conjointement des réponses à ces questions complexes. Un fossé évident existe cependant entre ces attentes et la réalité de la politique franco-allemande.

Certes, le mécanisme bilatéral de réaction aux crises continue de fonctionner, comme on peut le voir dès 2008 lors de la crise financière ou bien actuellement dans la gestion du conflit ukrainien. En revanche, les mesures de politique européenne prises par les dirigeants français et allemands se limitent pour l'essentiel à des décisions ponctuelles de court terme, qui ne permettent pas de poser les jalons de l'évolution de l'UE à moyen et long termes. Le débat politique autour d'un agenda stratégique pour l'UE est inexistant. Un tel débat s'avère pourtant indispensable pour que les citoyens prennent conscience de la valeur ajoutée politique et économique qu'apporte la coopération européenne.

Depuis plusieurs années, les relations franco-allemandes traversent une phase de profonde

mutation. L'ancien moteur de l'UE est affaibli, sa légitimité même est sujette à controverse et il se trouve confronté à des tâches auxquelles il n'est pas préparé. Au cœur d'une UE élargie, Berlin et Paris peinent à remplir leur rôle de lien entre les différents groupes d'États membres et à proposer des compromis acceptables par une majorité de pays de l'UE.

Ce sont notamment les conséquences à long terme du tournant de 1989-1990 qui ont engendré cette évolution : la fin du conflit Est-Ouest a en effet marqué la fin de « l'équilibre des déséquilibres » (Stanley Hoffmann) entre les deux pays. Depuis cette époque, la France vit dans la crainte de se voir marginalisée sur l'échiquier géopolitique de l'UE. Face à la mondialisation, l'Allemagne et la France continuent de réagir différemment, que ce soit sur le plan économique, social ou politique. Le déséquilibre économique entre les deux pays s'est accru tandis que leur interdépendance reste très forte. Les citoyens des deux pays ont aujourd'hui l'impression d'être confrontés à des réalités quotidiennes profondément différentes et de ne plus vivre dans la même réalité européenne.

Cette évolution a conduit à un accroissement de la méfiance à plusieurs niveaux, dans les relations franco-allemandes mais aussi à l'échelle de l'UE : on assiste ainsi en France et en Allemagne à une perte de confiance à l'égard du pays partenaire, qui se manifeste dans certains pans des élites politiques mais aussi et surtout au travers des médias. Parallèlement, la méfiance des citoyens vis-à-vis de l'UE et de ses élites politiques grandit dans de nombreux pays membres. Enfin, au sein de la zone euro, les pays du Sud sont inquiets à l'idée que les pays du Nord se désolidarisent de leur sort, tandis que les pays du Nord craignent de se voir contraints de verser pour longtemps des transferts aux montants imprévisibles. Palpable un peu partout, cette perte

de confiance paralyse l'Europe, l'empêchant de trouver un consensus et d'élaborer une réelle stratégie ; son action se cantonne alors bien trop souvent à une gestion *ad hoc* des crises et des conflits.

Il nous faut éviter à tout prix que cette crise européenne et franco-allemande ne débouche sur une désintégration de l'Union européenne dans son ensemble. Au sein de l'UE, tous sortiraient perdants d'un tel changement de paradigme, tant sur le plan politique qu'au niveau économique. Pour empêcher cela, l'Allemagne et la France doivent impérativement se concerter de manière permanente et globale, comme l'exige leur responsabilité commune à l'égard de l'Europe. Une telle concertation ne sera fructueuse que si les deux pays sont prêts à surmonter leurs égoïsmes nationaux : aujourd'hui, intérêts nationaux et européens sont en effet indissociables et ne sauraient être placés en concurrence.

Afin de réagir de manière efficace à la crise, l'Allemagne et la France doivent convenir au plus vite de quelques principes et objectifs fondamentaux sur lesquels bâtir leur politique européenne.

L'approfondissement et la communautarisation demeurent des objectifs prioritaires pour l'UE28. En Allemagne et en France, les débats sur l'Europe montrent cependant que des propositions concrètes visant à mettre en œuvre les lignes directrices adoptées par le passé, telles que le principe de subsidiarité ou l'intégration flexible, pourraient aider, principalement dans la zone euro, à remédier au déficit de crédibilité dont souffre l'UE auprès des citoyens.

Compte tenu de la taille et de la diversité de l'UE, et pour pouvoir constituer des majorités solides en faveur des décisions importantes, l'Allemagne et la France doivent étendre leur coopération à des partenaires tiers. Si la con-

certation directe entre ces deux pays reste indispensable, il convient pourtant d'éviter, aujourd'hui plus que jamais, de donner l'impression d'un directoire bilatéral. Le leadership franco-allemand dans l'UE ne sera à l'avenir considéré comme légitime par les partenaires que s'il est transparent, non exclusif, et s'il a pour visée l'apport d'une valeur ajoutée profitant à l'ensemble de l'Union.

L'enjeu essentiel consiste à renforcer la confiance entre les États membres mais aussi entre les citoyens et les acteurs politiques de l'Union européenne. À cet effet, il est urgent de formuler des propositions concrètes et communes permettant de restaurer la capacité de l'UE à mener des réformes et à atteindre des compromis, et d'exprimer clairement les objectifs à long terme de l'UE et la valeur ajoutée qu'elle apporte aux citoyens. Nous attendons de la part des responsables politiques en Allemagne et en France qu'ils donnent un élan à l'intégration européenne dans trois domaines en particulier :

I. Les dirigeants politiques des deux pays doivent ouvrir un débat à la fois engagé et doté d'une forte visibilité sur les valeurs fondamentales et les objectifs à long terme du processus d'unification européenne. Les partisans d'une coopération et d'une intégration européenne plus étroites adoptent trop souvent une attitude défensive. Ils réagissent à des critiques infondées au lieu de dominer le débat sur l'avenir de l'Europe et de l'alimenter par des projets d'avenir à la fois ambitieux et réalistes s'inscrivant dans la durée. Il appartient aux partis politiques d'encourager le processus de formation de l'opinion politique à l'échelle européenne et d'adopter une attitude offensive face aux eurosceptiques les plus radicaux afin de contrer les tendances désintégrationnistes. Nous avons de toute urgence besoin d'un débat ouvert et constructif autour du futur agenda stratégique de l'UE.

II. L'UE doit redevenir un espace qui se distingue par son dynamisme économique et sa paix sociale. Pour atteindre cet objectif, il est indispensable à l'échelle franco-allemande que la compétitivité des entreprises des deux pays retrouve un niveau à la fois comparable et le plus élevé possible. Les mesures nécessaires à leur renforcement ne doivent cependant pas se faire au détriment de la paix sociale. Ce n'est que lorsqu'elle aura réduit les disparités sociales et les écarts de productivité économique en son sein que l'UE pourra exister durablement sur la scène économique mondiale et réduire les déséquilibres structurels à l'intérieur de son marché unique, qui sont générateurs de conflits. La réduction des disparités franco-allemandes constitue l'une des conditions essentielles au rétablissement entre ces deux pays d'un partenariat fondé sur la confiance et tourné vers l'avenir.

III. En sa qualité d'acteur international, l'UE doit pouvoir recourir à l'ensemble des instruments nécessaires à la mise en place d'une politique autonome en matière d'affaires étrangères, de défense et d'immigration. De nombreux conflits aux portes de l'Europe, et en particulier le conflit ukrainien, ont montré sans équivoque que l'Union doit accroître considérablement ses efforts en matière de sécurité : il est urgent de s'atteler à la définition d'objectifs et de stratégies ainsi qu'au développement des capacités civiles et militaires. La perspective d'un éventuel « Brexit » représentant un obstacle de taille, il est d'autant plus important que Berlin et Paris œuvrent ici main dans la main et incluent d'autres partenaires. L'Allemagne et la France doivent sans plus attendre ouvrir un débat sur l'approfondissement et la mise en œuvre concrète de la politique étrangère, de sécurité et de défense européenne ainsi que sur les défis particuliers rencontrés en

Afrique. Ce débat requiert une analyse franche des erreurs du passé, notamment concernant la politique de voisinage avec les pays de l'Est et du Sud ainsi que la politique de l'UE vis-à-vis de la Russie. Des pistes susceptibles de déboucher sur des évolutions concrètes existent déjà, notamment dans le cadre des relations franco-allemandes. Les différentes compétences régionales ainsi que les diverses traditions et cultures en matière de politique extérieure ne sauraient en aucun cas entraver ce développement positif. Elles pourraient constituer au contraire les bases solides d'une politique européenne commune. Aux pouvoirs politiques en place dans les capitales de prouver leur volonté politique en mettant ces ressources à la disposition de l'UE.

Au regard des profonds bouleversements régionaux et mondiaux survenus au cours des 25 dernières années et de leurs répercussions sur la structure économique de l'UE et l'architecture de sécurité européenne, il incombe aux gouvernements en place à Berlin et à Paris d'entretenir le capital exceptionnel que représentent les relations franco-allemandes. Le partenariat franco-allemand ne se résume pas aux réponses apportées par le passé aux catastrophes et aux défis du xx^e siècle. Dans un monde en perpétuelle mutation, l'UE continue d'avoir besoin du couple franco-allemand en tant qu'organe central. Celui-ci ne doit pas opérer à la manière d'un directoire binational mais être au contraire un élément de stabilisation ouvert aux partenaires et aux acteurs extérieurs. Qu'il s'agisse de l'avenir du marché unique et de l'union monétaire, des questions énergétiques et climatiques, de la politique migratoire ou encore du champ plus large de la sécurité intérieure et extérieure de l'UE, ces défis ne pourront être relevés que si l'Allemagne et la France, en étroite coopération avec leurs partenaires, se réapproprient la politique européenne en la concevant comme une mission

commune, constructive et inscrite dans le long terme.