

GENSHAGENER PAPIERE

Nr. 1 - Januar 2010

Eine neue Agenda für die deutsch-französischen Beziehungen

Un nouvel agenda

pour les relations franco-allemandes

Claire Demesmay, Henrik Enderlein, Aurélien Évrard,
Stephan Martens, Sabine von Oppeln

Redaktion: Chantal Mairesse

Diese Veröffentlichung gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder.

Die vorliegende Publikation erscheint mit freundlicher Unterstützung von:

Cette publication paraît avec l'aimable soutien de :



AMBASSADE DE FRANCE
EN
REPUBLIQUE FEDERALE
D'ALLEMAGNE



Empfehlungen

Eine neue Agenda für die deutsch-französischen Beziehungen

Im Oktober 2009 trafen sich im Schloss Genshagen Vertreter von Think tanks und Fachjournalisten aus Deutschland und Frankreich. In vier Arbeitsgruppen diskutierten sie für einen Zeithorizont von etwa vier Jahren Politikempfehlungen für eine stärker lösungsorientierte bilaterale Zusammenarbeit:

1. Finanz- und Wirtschaftspolitik

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat die tiefe Kluft zwischen deutschen und französischen Grundvorstellungen in der Wirtschafts- und Finanzpolitik erneut deutlich werden lassen. An drei Stellen sollte angesetzt werden:

- Deutsche und französische Experten erarbeiten eine Bestandsaufnahme der europäischen Wirtschaftspolitik, in deren Mittelpunkt die ökonomischen Strategien der Eurozone und die Entwicklung eines integrierten deutsch-französischen Wirtschaftsraumes stehen.
- Es wird ein deutsch-französischer Wirtschaftsrat eingerichtet, der für Vertreter der Zivilgesellschaft offen ist und über die Ad-hoc-Treffen der aktuellen Gremien hinausgeht. Er fördert Konsultationen in einem frühen Stadium der politischen Entscheidungsprozesse.
- Der personelle Austausch auf Verwaltungsebene wird verstärkt und durch eine Externalitätsklausel bei jeder in Deutschland oder Frankreich getroffenen wirtschaftspolitischen Entscheidung ergänzt.

2. Sozialpolitik

Im Zuge der Wirtschaftskrise haben die EU-Staaten mit sozialen Folgen zu kämpfen, die die Frage nach einer Stärkung der sozialen Dimension der EU wieder akut aufwerfen. Für folgende Maßnahmen sollten sich Deutschland und Frankreich einsetzen:

- Es wird ein System zur Sozialfolgenabschätzung der EU-Politik erarbeitet, das die Markt- und Wettbewerbsorientierung der EU um soziale Zielsetzungen ergänzt.
- Der Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU wird zu einem „Stabilitäts-, Wachstums- und Solidarpakt“ fortentwickelt.
- Die Verbindlichkeit von Zielsetzungen und Vereinbarungen, die im Rahmen der „Offenen Methode der Koordinierung“ in den Bereichen der sozialen Inklusion und der Beschäftigungspolitik getroffen werden, wird gestärkt.

3. Energie- und Klimapolitik

Das enttäuschende Ergebnis der UN-Klimakonferenz in Kopenhagen hat die Notwendigkeit eines verstärkten deutsch-französischen bzw. EU-Engagements in drei Handlungsfeldern gezeigt:

- Beide Länder setzen sich für eine verbesserte Koordinierung der Innovations- und Informationspolitik ein, die etwa eine Harmonisierung von Normen und Standards, aber auch gemeinsame Antworten auf die wachsende Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften umfasst.
- Bei großen Technologieprojekten, wie der CO₂-Abtrennung oder der Stromspeicherung, muss auf deutsch-französischer Ebene ein kooperativer Ansatz die Dominanz des Wettbewerbs durch gezielte Förderung gemeinschaftlicher Ansätze ablösen.
- Neben der Einrichtung eines „Hohen Vertreters der EU für Energie- und Klimapolitik“ wird eine deutsch-französische Klimadiplomatie angestrebt, deren Hauptziel die Stärkung des Dialogs mit den EU-Partnern, aber auch mit den Schwellenländern ist.

4. Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik

Bei der Erweiterungs- und der Nachbarschaftspolitik der EU führen interne Interessenkonflikte zu widersprüchlichen Signalen an die Nachbarstaaten und somit zu einer Schwächung der EU-Position an ihrer Peripherie.

- Die EU muss klarere Ziele und Ansprüche an ihre Nachbarschaft formulieren. Es werden transparente Konditionalitätsstandards entwickelt, die für alle ENP-Partnerländer gelten.
- Eine stärker koordinierte deutsch-französische und europäische Russlandpolitik sollte Dialogbereitschaft und Entschlossenheit verbinden. Erste Schritte werden in den Bereichen Energiesicherheit und Export von Nuklearabfällen unternommen.
- Deutschland und Frankreich müssen potenziell vorhandene Synergien besser nutzen, etwa durch die Einführung einer informellen Monitoringgruppe zur Antizipation möglicher Krisen an der EU-Peripherie oder die verstärkte Zusammenarbeit vor Ort. Ein regelmäßiger Informationsaustausch mildert einseitige geografische Prioritätensetzungen.



Recommandations

Un nouvel agenda pour les relations franco-allemandes

En octobre 2009, des représentants de think tanks et journalistes français et allemands se sont réunis au Château de Genshagen. Répartis en quatre groupes de travail, ils ont formulé des recommandations politiques pour axer davantage la relation franco-allemande sur la résolution de problèmes concrets, à l'horizon 2013 et au-delà.

1. Politique économique et financière

La crise économique et financière a fait de nouveau apparaître le fossé qui sépare les visions française et allemande de la politique économique et financière. Il serait nécessaire d'agir à trois niveaux :

- La rédaction, par des experts français et allemands, d'un rapport sur l'« état des lieux » de la politique économique européenne, qui développerait essentiellement des stratégies économiques pour la zone euro, et des perspectives pour un espace économique franco-allemand intégré.
- La création d'un conseil d'expert franco-allemand, ouvert aux représentants de la société civile, dont le rôle dépasserait celui des réunions ad hoc des instances existantes. Il aurait la charge de faciliter les consultations en amont du processus de prise de décision.
- L'intensification des échanges au niveau administratif et l'introduction d'une clause sur les externalités pour chaque décision de politique économique prise en France ou en Allemagne.

2. Politique sociale

Du fait de la crise économique, les États font face à des répercussions sociales qui posent à nouveau la question d'un renforcement de la dimension sociale de l'Union. La France et l'Allemagne devraient s'engager sur les mesures suivantes :

- Le développement d'un système d'évaluation des répercussions sociales de la politique de l'UE. Des objectifs sociaux viendraient ainsi compléter les principes du marché et de la concurrence en vigueur dans l'UE.
- L'évolution du Pacte de stabilité et de croissance de l'UE vers un « Pacte de stabilité, de croissance et de solidarité ».
- Le renforcement du caractère contraignant des objectifs et accords fixés dans le cadre de la « méthode ouverte de coordination » pour les domaines de l'inclusion sociale et de la politique de l'emploi.

3. La politique énergétique et climatique

Le bilan décevant du sommet de Copenhague a montré la nécessité de la poursuite et du renforcement de l'engagement de l'UE dans les domaines suivants :

- La France et l'Allemagne devraient impulser une coordination plus étroite de la politique d'innovation et d'information, qui comprendrait une harmonisation des normes et standards, mais également des réponses communes à la demande croissante de main d'œuvre qualifiée.
- S'agissant des grands projets technologiques tels que la capture de CO₂ et le stockage d'électricité, les deux pays devraient renoncer à la logique de concurrence au profit d'une approche plus coopérative et de la promotion ciblée d'initiatives communautaires.
- La mise en place, à terme, d'un « Haut représentant de l'Union pour la politique énergétique et climatique » devrait s'accompagner de l'aspiration à une diplomatie climatique franco-allemande axée sur le renforcement du dialogue avec les partenaires de l'UE, ainsi qu'avec les pays émergents.

4. La politique d'élargissement et de voisinage

En raison des conflits internes qui pèsent sur la politique d'élargissement et de voisinage, l'UE envoie des signaux contradictoires aux États voisins, ce qui affaiblit sa position dans les régions à sa périphérie.

- L'UE doit clarifier ses objectifs et ses attentes vis-à-vis de sa périphérie. Des standards de conditionnalité transparents et valables pour l'ensemble des pays partenaires de la PEV devraient être développés.
- Une politique vis-à-vis de la Russie davantage coordonnée au niveau franco-allemand et européen, devrait allier dialogue et fermeté, et être mise œuvre, dans un premier temps, dans les domaines de la sécurité énergétique et de l'exportation de déchets nucléaires.
- La France et l'Allemagne doivent faire jouer davantage les synergies, par le biais notamment d'un groupe de veille stratégique et d'anticipation de crises éventuelles à la périphérie de l'UE, et d'un renforcement des coopérations sur le terrain. Un échange d'information régulier atténuerait les effets de la définition non concertée de priorités géographiques.



Inhalt

Sommaire

VORWORT - <i>INTRODUCTION</i>	06
1. DIE MAKROÖKONOMISCHE KOORDINIERUNG ZWISCHEN DEUTSCHLAND UND FRANKREICH <i>LA COORDINATION MACRO-ÉCONOMIQUE ENTRE LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE</i>	09
2. WEGE ZUR STÄRKUNG DER SOZIALEN DIMENSION EUROPÄISCHER POLITIK <i>VERS UN RENFORCEMENT DE LA DIMENSION SOCIALE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE</i>	13
3. ENERGIE- UND KLIMAPOLITIK: DRINGENDER HANDLUNGSBEDARF FÜR DEUTSCHLAND UND FRANKREICH <i>LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE : LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE FACE À LA NÉCESSITÉ D'AGIR</i>	16
4. NACHBARSCHAFT UND ERWEITERUNG: EIN DAUERKONFLIKT? <i>VOISINAGE ET ÉLARGISSEMENT : UN CONFLIT PERPÉTUEL ?</i>	20

Vorwort

Introduction

Seit dem Beginn des europäischen Integrationsprozesses stehen die deutsch-französischen Beziehungen im Mittelpunkt des Interesses von politisch Verantwortlichen und Beobachtern innerhalb wie außerhalb der Europäischen Union (EU). In unregelmäßigen Abständen und je nach Standpunkt des Betrachters schwanken die Einschätzungen ihrer Wirksamkeit zwischen der Sorge vor einer drohenden Hegemonie der beiden größten EU-Mitgliedstaaten zu Lasten der Anderen und der Klage über die Abwesenheit des vielzitierten deutsch-französischen Motors von der europäischen Bühne. Befürchtete Dominanz und beklagtes Desinteresse sind einerseits ein Gegensatzpaar. Zugleich jedoch sind sie gemeinsamer Ausdruck des in der EU durchaus verbreiteten Wunsches nach politischer Führung – einer Führung allerdings, die die Interessen der Partner berücksichtigt und in den bilateralen Entscheidungsprozess einbezieht.

Seit der Zeit des Europäischen Konvents war von deutsch-französischem Gestaltungswillen in Europa nicht mehr allzu viel zu spüren. Noch zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts hatten Außenminister Fischer und Bundeskanzler Schröder, Staatspräsident Chirac und Premierminister Jospin ihre Vorstellungen von der politisch-institutionellen Form der künftigen EU unter dem Eindruck der deutsch-französischen Konfrontation auf den EU-Gipfeln von Berlin und Nizza in den Jahren 1999/2000 öffentlich ausgetauscht. Berlin und Paris prägten auch die Arbeit des Konvents durch eine Reihe gemeinsamer Initiativen, die wiederum den Europäischen Verfassungsvertrag in maßgeblicher Weise beeinflussten. Doch waren beide Länder in der Folge zu sehr damit beschäftigt, nationale Krisen (französisches Referendum 2005) zu bewältigen oder auf globale Herausforderungen – in der Sicherheitspolitik (Irak) oder der Finanz- bzw. Wirtschaftspolitik – zu reagieren. Dies taten sie, insbesondere in der Finanzkrise, durchaus mit einigem Erfolg. Doch verstärkte sich gerade deswegen in den letzten Jahren der Eindruck, dass Deutschland und Frankreich zwar in der Reaktion auf akute Herausforderungen zu konstruktiver Kooperation in der Lage sind, die bilaterale Debatte über mittelfristige Ziele und langfristige Strategien zur Gestaltung europäischer Politik

Depuis le début du processus d'intégration européen, les relations franco-allemandes sont au cœur des préoccupations des responsables et observateurs politiques, aussi bien au sein qu'en dehors de l'Union européenne (UE). À intervalles irréguliers et selon le point de vue adopté, les appréciations oscillent entre, d'un côté, l'inquiétude d'une hégémonie menaçante des deux plus grands États membres de l'UE aux dépens des autres membres, et de l'autre, le regret face à l'absence sur la scène européenne du moteur franco-allemand si souvent évoqué. Domination redoutée et désintérêt déploré forment certes un couple de contraires. Ils expriment néanmoins le même souhait de leadership politique, largement répandu au sein de l'UE; un leadership cependant, qui prenne en compte les intérêts des partenaires dans le processus de décision bilatéral. Depuis l'étape de la Convention européenne, la relation franco-allemande ne fait pas preuve d'une grande volonté de contribuer à définir l'avenir de l'UE. Au début de la décennie précédente, au cours des années 1999-2000, le ministre des Affaires étrangères Fischer, le chancelier Schröder, le président Chirac et le premier ministre Jospin avaient encore débattu publiquement de leurs visions de l'avenir politique et institutionnel de l'UE dans le sillage des sommets de Berlin et de Nice marqués par la confrontation franco-allemande. Grâce à une série d'initiatives communes, Berlin et Paris ont également impulsé le travail de la Convention et ainsi façonné de manière déterminante le traité établissant une Constitution pour l'Europe. Mais au cours des années suivantes, les deux pays étaient trop engagés dans la gestion de crises nationales (le référendum français de 2005) ou de crises globales en matière de sécurité (Irak) ou de politique économique et financière. Dans ces domaines, et en particulier s'agissant de la crise financière,

▼
aber nicht zu ihren Stärken zählt. Die programmatischen Europa-Entwürfe im Anschluss an Fischers Humboldt-Rede erscheinen heute eher als Strohfeuer.

Vor diesem Hintergrund entschloss sich die Stiftung Genshagen im Frühjahr 2009, eine Tagung mit Vertretern deutscher und französischer Think tanks sowie mit Fachjournalisten zu organisieren, die den deutsch-französischen Austausch über aktuelle Kernfragen europäischer Politik und die Entwicklung gemeinsamer Politikempfehlungen zum Gegenstand haben sollte. Gerade das Jahr 2009 bot sich hierfür an, war es doch ein Jahr der Zäsuren und Neuanfänge in der deutschen und der europäischen Politik. Die Bundestagswahlen führten zur Ablösung der Großen durch eine bürgerliche schwarz-gelbe Koalition. Sowohl in der neuen Bundesregierung als auch auf französischer Seite ist die Bereitschaft zu einer engen und innovativen bilateralen Kooperation groß – dies war in der Vergangenheit nach Regierungswechseln nicht immer der Fall. Auf europäischer Ebene lief das Mandat der Europäischen Kommission aus, die Mitglieder des Europäischen Parlaments wurden neu gewählt, der Lissabon-Vertrag trat in Kraft und führte zur Besetzung neuer Ämter in Form des Präsidenten des Europäischen Rats und der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik.

Angesichts dieses vielfachen Neustarts auf nationaler und europäischer Ebene war der Herbst 2009 ein günstiger Zeitpunkt für die Arbeit an einer neuen deutsch-französischen Agenda für Europa. Die 70 Tagungsteilnehmer behandelten in Arbeitsgruppen vier Themenblöcke: die Finanz- und Wirtschaftskrise, die soziale Dimension europäischer Politik, Energie- und Klimapolitik sowie Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik. Dabei war es nicht der Anspruch der Veranstalter, die Gesamtheit der gegenwärtig europapolitisch relevanten Fragen abzudecken. Es wurden jedoch Themen ausgewählt, deren hohe aktuelle politische Bedeutung einhergeht mit besonderer deutsch-französischer Relevanz. Wie bereits in den vergangenen Jahrzehnten der europäischen Integrationsgeschichte ergibt sich diese Relevanz auch heute in der Regel nicht aus gleichgerichteten Interessen beider Länder. Dass Interessenkonvergenz zwischen Berlin und Paris nicht automatisch zu einem unmittelbaren

▼
ils ont remporté certains succès. Mais ceux-ci ont justement renforcé l'impression ces dernières années que si la France et l'Allemagne étaient certes en mesure de coopérer de manière constructive pour faire face à une crise, en revanche, elles ne se distinguaient pas par un débat bilatéral fructueux sur les objectifs et stratégies à moyen et long terme de la politique européenne. Avec le recul, les concepts sur la finalité de l'UE développés à la suite du discours de Fischer à l'université Humboldt n'étaient finalement que des feux de paille. C'est dans ce contexte que la Fondation Genshagen a décidé au printemps 2009 d'organiser une conférence réunissant des membres de think tanks français et allemands et des journalistes spécialistes des relations bilatérales, dont l'objet était l'échange franco-allemand sur les questions clefs de la politique européenne et la formulation de recommandations politiques communes. Marquée par des césures et des nouveaux départs dans la politique allemande et européenne, l'année 2009 se prêtait particulièrement à la réalisation d'un tel projet. Les élections du Bundestag ont mis fin à la grande coalition au profit d'une coalition « noire-jaune » chrétienne-libérale. Actuellement, l'aspiration à une coopération bilatérale plus étroite et plus innovante est forte, aussi bien au sein du nouveau gouvernement fédéral que du côté français. Tel ne fût pas toujours le cas par le passé à la suite d'un changement de gouvernement. Au niveau européen, le mandat de la Commission européenne est arrivé à son terme, les nouveaux membres du Parlement européen ont été élus et le traité de Lisbonne est entré en vigueur conduisant à la nomination d'un Président permanent du Conseil européen et d'une Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Ces nombreux nouveaux départs aux niveaux national et européen faisaient de l'automne 2009 un moment propice à l'élaboration d'un nouvel agenda franco-allemand pour l'Europe. Réunis en groupes de travail, les 70 participants se sont penchés sur quatre grands thèmes: la crise économique et financière, la dimension sociale de la politique européenne, la politique énergétique et climatique, et enfin la politique de voisinage et d'élargissement de l'Union. L'objectif des organisateurs n'était pas de couvrir la totalité des thèmes actuels en matière de politique européenne, mais de se concentrer sur des enjeux politiques à

▼ europäischen Mehrwert führt, war zuletzt während des Irakkonflikts zu beobachten. Die europapolitische Kooperation beider Länder ist vielmehr stets dann besonders wirksam, wenn sie von unterschiedlichen, unter Umständen sogar gegensätzlichen Interessen beider Seiten ausgehen muss. Gelingt es Deutschland und Frankreich vor einem solchen Hintergrund, zu gemeinsamen Positionen zu kommen und auf diese Weise die Interessen möglichst vieler EU-Partner zu integrieren, können sie tatsächlich als „Motor“ der europäischen Integration wirken.

Aufgabe der vier Arbeitsgruppen war es, ausgehend vom Input eines deutschen und eines französischen Experten, zunächst die politische Lage in den vier Themenfeldern zu analysieren und, darauf aufbauend, Politikempfehlungen an die deutsche und die französische Regierung für einen Zeithorizont von etwa vier Jahren zu entwickeln. Im Mittelpunkt stand die Suche nach pragmatischen und lösungsorientierten Vorschlägen für Politikbereiche, die von langjährigen und zum Teil ideologischen Meinungsverschiedenheiten geprägt sind. Die wesentlichen Ergebnisse der Diskussionen in den Gruppen werden auf den folgenden Seiten wiedergegeben.

Gedankt sei der Französischen Botschaft für die Unterstützung des Projekts. Ein Dank geht ferner an Dr. Claire Demesmay (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik), Prof. Dr. Henrik Enderlein (Hertie School of Governance), Aurélien Évrard (Institut d'Études Politiques de Paris), Prof. Dr. Stephan Martens (Universität Bordeaux 3), Dr. Sabine von Oppeln (Freie Universität Berlin) und Pascal Thibaut (Radio France Internationale) für ihr Engagement und die konstruktive Zusammenarbeit. ■

School of Governance), Aurélien Évrard (Institut d'Études Politiques de Paris), Stephan Martens (Université Bordeaux 3), Sabine von Oppeln (Université Libre de Berlin) et Pascal Thibaut (Radio France Internationale) pour leur engagement et leur coopération très constructive. ■

▼ *la fois actuels et particulièrement pertinents dans le contexte franco-allemand. Ce que l'histoire du processus d'intégration a montré est encore valable aujourd'hui : en règle générale, cette pertinence ne découle pas d'intérêts convergents des deux pays. Comme on a pu l'observer en dernier lieu lors du conflit irakien, une convergence des intérêts de Paris et Berlin n'est pas synonyme de valeur ajoutée pour l'Union. Au contraire, la coopération des deux pays en matière de politique européenne porte le plus souvent ses fruits lorsqu'elle se développe sur la base d'intérêts différents, voire contradictoires. La France et l'Allemagne n'agissent comme un véritable « moteur » de l'intégration européenne que lorsque, partant de divergences, elles parviennent à élaborer une position commune et ainsi à représenter les intérêts du plus grand nombre possible de partenaires de l'UE.*

Partant des exposés introductifs d'experts français et allemands, l'objectif des quatre groupes de travail était, dans un premier temps, d'analyser la situation politique actuelle pour les quatre champs thématiques donnés, et dans un deuxième temps, de formuler des recommandations politiques à l'adresse des gouvernements français et allemands pour les quatre années à venir. Il s'agissait avant tout de développer des propositions pragmatiques, visant la résolution de problèmes dans des domaines politiques marqués depuis des années par des désaccords et des oppositions, en partie de nature idéologique. Les principaux résultats de ces discussions ont été résumés dans les pages suivantes.

La Fondation Genshagen remercie l'Ambassade de France en Allemagne pour son soutien au projet. Ses remerciements s'adressent également à Claire Demesmay (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik), Henrik Enderlein (Hertie

Dr. Martin KOOPMANN

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
Stiftung Genshagen, „Europäischer Dialog“
Directeur exécutif
Fondation Genshagen, « Dialogue européen »

1.

Die makroökonomische Koordinierung
zwischen Deutschland und Frankreich*La coordination macro-économique
entre la France et l'Allemagne*

► Henrik Enderlein, Hertie School of Governance

Der große Graben

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat ein tiefes gegenseitiges Unverständnis zwischen Deutschland und Frankreich ans Licht gebracht. Dies ist die Folge zweier, sich deutlich voneinander unterscheidenden Grundvorstellungen von der Wirtschaftspolitik und der Fähigkeit des Staates, diese Krise zu bewältigen. Infolgedessen sind auch die Antworten beider Regierungen auf die Krise unterschiedlich, wobei gleichwohl betont werden muss, dass diese Unterschiede eher rhetorischer Natur sind als dass sie sich in konkreten politischen Entscheidungen ausdrücken. Im November 2008 hatten beide Regierungen in Bezug auf die Notwendigkeit eines Konjunkturpakets gegensätzliche Positionen bezogen (Ablehnung in Deutschland, Warnruf in Frankreich), doch einige Monate später leiteten sie relativ ähnliche Krisenreaktionspakete in die Wege. Im Sommer und Herbst 2009 konnten sich Berlin und Paris nicht über eine mittel- und langfristige Haushaltsstrategie einigen. Die deutsche Entscheidung, eine „Schuldenbremse“ in der Verfassung zu verankern, wurde in Frankreich als Trittbrettfahrer-Strategie empfunden: Deutschland wurde vorgeworfen, von den Programmen zur Konjunkturbelebung in anderen Ländern profitieren zu wollen. Dagegen wurde die französische Entscheidung, die Konjunktur auch 2010 und 2011 mit umfangreichen staatlichen Mitteln zu unterstützen, ohne im Gegenzug einen konkreten Konsolidierungsplan für den öffentlichen Haushalt vorzulegen,

Le grand écart

La crise économique et financière a fait apparaître une incompréhension mutuelle profonde entre la France et l'Allemagne. Cette incompréhension est le résultat de deux visions assez divergentes de la politique économique et de la capacité de l'État à gérer cette crise. Par conséquent, les réponses des deux gouvernements divergent, même s'il faut souligner que les différences se lisent encore plus dans les discours que dans les actes. En novembre 2008, les deux gouvernements s'étaient ouvertement opposés sur la nécessité d'une relance budgétaire (refus en Allemagne, cri d'alarme en France), mais quelques mois plus tard, ils avaient mis en place deux plans relativement similaires. L'été et l'automne 2009 voyaient Paris et Berlin s'opposer sur les stratégies budgétaires à moyen et long terme. La décision allemande d'ancrer un frein à l'endettement dans la constitution (« Schuldenbremse ») était considérée en France comme une stratégie du passager clandestin (l'Allemagne cherchant à bénéficier des relances des autres pays européens), tandis que la décision française de continuer la relance budgétaire en 2010 et 2011 sans proposer en contrepartie un plan concret pour consolider

▼
 in Deutschland ähnlich kritisch aufgenommen – wenngleich unter genau entgegengesetzten politischen Vorzeichen: Frankreich versuche, aus dem Schuldenabbau anderer europäischer Länder Nutzen zu ziehen.

Dieser große Graben zwischen Deutschland und Frankreich ist vermutlich auf ein tiefes Missverständnis zwischen beiden Ländern darüber zurückzuführen, wie eine gute Wirtschaftspolitik in einer Krisensituation auszusehen hat. Werden im Gespräch mit Entscheidungsträgern aus Politik und Verwaltung diese Unterschiede erwähnt, so tauchen oft die üblichen Stereotypen auf: Deutschland sei von der Inflation beissen, Frankreich vom Etatismus; Deutschland lehne einen verstärkten Dialog auf europäischer Ebene ab, um die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB) zu schützen, Frankreich wolle um jeden Preis eine europäische Wirtschaftsregierung etablieren, um ein Gegengewicht zur EZB zu bilden. Diese Stereotypen sind falsch, doch die Missverständnisse bleiben. Es ist also absolut entscheidend, zusammen an der Überwindung dieser Fehlwahrnehmungen zu arbeiten, denn die gemeinsamen Interessen und die Interdependenzen verlangen eine überzeugende gemeinsame Vorgehensweise.

Zusammenarbeiten – aber an Inhalten und nicht an Institutionen

Die deutsch-französischen Missverständnisse ergeben sich aus zwei voneinander abweichenden Einschätzungen über den für die Wirtschaftspolitik geeigneten institutionellen Rahmen. Vom Zweiten Weltkrieg bis zur Schaffung der gemeinsamen Währung haben die wirtschaftlichen Erfolge beider Länder auf zwei recht unterschiedlichen Modellen beruht. Die Vorstellung, dass eines dieser Modelle auf die europäische Ebene übertragen werden könnte, ist illusorisch.

Im Mittelpunkt eines gemeinsamen Ansatzes zwischen Deutschland und Frankreich in der Eurozone sollten daher weniger die Institutionen, sondern vielmehr die Inhalte stehen. An Themen mangelt es sicher nicht:

▼
les finances publiques a suscité en retour des critiques similaires en Allemagne (la France cherchant à bénéficier du désendettement des autres pays européens).

Ce « grand écart » entre la France et l'Allemagne semble être la conséquence d'un malentendu profond entre les deux pays sur la bonne manière de conduire la politique économique dans une situation de crise. Quand ces différences sont évoquées avec les responsables politiques et administratifs, ce sont souvent les stéréotypes qui font surface : l'Allemagne obsédée par l'inflation, la France obsédée par l'étatisme ; l'Allemagne refusant un dialogue renforcé au niveau européen pour protéger l'indépendance de la Banque centrale européenne (BCE), la France voulant à tout prix mettre en place un gouvernement économique européen pour établir un contrepoids à la BCE.

Ces stéréotypes sont faux, mais les malentendus persistent. Il est donc crucial de travailler ensemble pour dépasser ces incompréhensions mutuelles, car les intérêts communs et les interdépendances nécessitent une véritable approche commune.

Travailler ensemble – mais parler du contenu et non des institutions

Les malentendus franco-allemands proviennent de deux approches différentes du cadre institutionnel approprié de la politique économique. En effet, les succès économiques respectifs des deux pays depuis la Seconde Guerre mondiale jusqu'à l'introduction de la monnaie unique reposaient sur des modèles assez différents. Il est illusoire de vouloir recréer l'un ou l'autre modèle au niveau européen.

Les contenus, plutôt que les institutions, devraient donc se trouver au cœur d'une approche commune entre la France et l'Allemagne au sein de la zone euro. Les sujets ne manquent certainement pas :

- la fiscalité en Europe et au sein de la zone euro, l'impôt sur les sociétés et le problème posé par les sociétés relais créées entre un pays à haute imposition et un paradis fiscal (« stepping stone »).*
- les déséquilibres macro-économiques au sein de la zone euro et de l'Union européenne, les balances commerciales et de paiement.*

- ▼
- das Steuersystem in Europa und innerhalb der Eurozone, die Körperschaftssteuer und das Problem der Basisgesellschaften, die zwischen einem Land mit hohem Steuersatz und einer Steuer-oase gegründet werden („stepping stone“);
- die makroökonomischen Ungleichgewichte innerhalb der Eurozone und in der EU, die Handels- und Zahlungsbilanzen;
- der Lohnwettbewerb, das Risiko kompetitiver Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung, mehr oder weniger explizite protektionistische Maßnahmen;
- die Haushaltskontrolle innerhalb der Eurozone, der Stabilitäts- und Wachstumspakt (nicht als Institution, sondern als Zielsetzung gemeinsamer Wirtschaftspolitik), die übermäßigen Defizite;
- die Erweiterung der Eurozone;
- das Wirtschaftsmodell der Eurozone: die üblichen Auseinandersetzungen vermeiden, zugunsten einer Fokussierung auf postindustrielle Modelle mit den Schwerpunkten Klima, Energie und Dienstleistungen;
- der EU-Haushalt: seine wirtschaftliche Rolle, seine Ziele und seine Finanzierung; die Loslösung vom Prinzip des „juste retour“.

Um sich mit dieser Liste beschäftigen zu können, ohne in den altbekannten Konflikten zu verharren, ist es jedoch unumgänglich, gemeinsame Bilanzen hinsichtlich der wichtigsten ökonomischen Herausforderungen, der für ihre Lösung geeigneten Konzepte sowie gelegentlich auch des zu gebrauchenden Vokabulars zu definieren. Nicht selten hört man in Frankreich von Experten der deutsch-französischen Beziehungen, die „politique industrielle française“ würde ungefähr dem deutschen Begriff der „Standortpolitik“ entsprechen. Trifft dies zu? Ist es falsch? Darüber müssen wir miteinander sprechen.

Das Ziel 2013

Um Missverständnissen und gegenseitigen Fehlwahrnehmungen zu begegnen, sollte gemeinsam an der Umsetzung der folgenden drei Überlegungen gearbeitet werden:

- Eine Bestandsaufnahme der europäischen Wirtschaftspolitik auf Initiative von Deutschland und Frankreich vorbereiten. Ein entsprechender Bericht könnte beiden Regierungen

- ▼
- *la compétition salariale, les menaces de désinflation compétitives, les protectionnismes plus ou moins ouverts.*
- *la surveillance budgétaire au sein de la zone euro, le Pacte de stabilité et de croissance (non pas comme institution, mais comme objectif de la politique économique commune), les déficits excessifs.*
- *l'élargissement de la zone euro.*
- *le modèle économique de la zone euro : éviter les anciennes querelles en se concentrant sur des modèles post-industriels axés sur le climat, l'énergie et les activités de services.*
- *le budget de l'Union européenne : son rôle économique, ses objectifs, son financement ; se libérer de la fixation sur le juste retour.*

Mais pour pouvoir s'attaquer à cette liste sans tomber dans les querelles des anciens et des très anciens, il est nécessaire que des bilans communs soient établis sur les enjeux économiques majeurs, sur les concepts appropriés pour y répondre, et parfois même sur le vocabulaire à utiliser. Il n'est pas rare que certains experts des relations franco-allemandes en France tiennent la « politique industrielle française » pour un équivalent du concept allemand de « Standortpolitik ». Est-ce vrai ? Est-ce faux ? Parlons-en.

Objectif 2013

Pour remédier aux malentendus et à l'incompréhension mutuelle, il serait judicieux de travailler autour des trois axes de réflexion suivants :

- *la préparation d'un « état des lieux » de la politique économique européenne sur initiative de la France et de l'Allemagne. Ce rapport pourrait être présenté aux deux gouvernements pour le 50^{ème} anniversaire du traité de l'Elysée. Il devrait s'appuyer sur des groupes d'experts des deux pays, cherchant à dépasser les malentendus existants. L'objectif principal serait d'étudier les stratégies économiques de la zone euro, au sein de laquelle un espace économique franco-allemand intégré jouerait un rôle prépondérant.*
- *la mise en place d'un vrai « conseil d'analyse économique franco-allemand ». Les réunions ad hoc des deux conseils actuels sont importantes, mais il faudrait aller plus loin en créant un conseil d'experts du franco-allemand en matière économique. Ce conseil aurait comme but de faciliter les*

▼
zum 50. Jahrestag des Elysee-Vertrags überreicht werden. Er sollte das Ergebnis der Arbeit deutsch-französischer Expertengruppen sein, deren Hauptaufgabe es wäre, die bestehenden Missverständnisse auszuräumen. Im Mittelpunkt dieses Berichts stünde die Untersuchung der ökonomischen Strategien der Eurozone, wobei ein besonderes Augenmerk auf die Entwicklung eines integrierten deutsch-französischen Wirtschaftsraums gelegt werden könnte.

- Einen wirklichen „deutsch-französischen Wirtschaftsrat“ einrichten. Die Ad-hoc-Treffen der beiden gegenwärtig bestehenden Gremien sind zwar wichtig, doch müsste man noch einen Schritt weitergehen und einen deutsch-französischen Expertenrat für Wirtschaftsfragen einrichten. Aufgabe eines solchen Gremiums wäre die Förderung von Konsultationen, bevor in den jeweiligen Ländern verbindliche Entscheidungen getroffen werden. Er könnte Vertretern der Zivilgesellschaft offen stehen.
- Den personellen Austausch auf der Verwaltungsebene verstärken. Zwar gibt es bereits derartige Austauschprogramme, doch scheint der Informationsfluss zwischen beiden Ländern im entscheidenden frühen Stadium der Entscheidungsprozesse oft begrenzt zu sein. Es wäre sogar vorstellbar, in jede von den beiden Ländern getroffene wirtschaftspolitische Entscheidung eine Klausel zu möglichen Auswirkungen (Externalitäten) auf den Nachbarstaat und die übrigen Partner der Eurozone einzubauen.

Bescheiden bleiben, aber die Grundsatzfragen angehen

Sowohl für die Eurozone als auch für Europa insgesamt ist die enge wirtschaftliche Kooperation von Deutschland und Frankreich entscheidend. Deren Zusammenarbeit zu verstärken, sollte in den nächsten Jahren zu einem der obersten Ziele der Wirtschaftspolitik beider Länder werden. Eine solchermaßen verbesserte Kooperation sollte allerdings bei den Inhalten und Grundsatzfragen ansetzen – und nicht bei den Institutionen. Dies setzt eine gewisse Bescheidenheit in der Reflexion und im Dialog voraus. Die Ausgangspunkte eines solchen erneuerten Dialogs sollten die Festlegung präziser Fragen sowie der Dialog mit Experten beider Länder darüber sein. Dabei wäre stets zu berücksichtigen, dass sich etwas, das auf nationaler Ebene nicht funktioniert, in einem supranationalen Kontext durchaus als positiv erweisen könnte. ■

▼
consultations en amont de prises de décision dans les pays respectifs. Il pourrait être ouvert aux représentants de la société civile.

- le renforcement des échanges au niveau administratif. Ces échanges existent, mais les flux d'information entre les deux pays en amont de prises de décisions importantes paraissent souvent limités. On pourrait même envisager d'inclure dans chaque décision de politique économique des deux pays une clause sur les effets éventuels (externalités) pour l'autre pays et le reste de la zone euro.

Rester modeste, mais s'attaquer aux questions de fond

La coopération économique étroite entre la France et l'Allemagne est cruciale pour le bon fonctionnement de la zone euro et de l'Europe toute entière. Renforcer cette coopération doit être un objectif principal de la politique économique des deux pays pour les prochaines années. Mais le renforcement de la coopération doit commencer par le contenu et les questions de fond, et non par les institutions. Ceci implique une certaine modestie dans les réflexions et le dialogue. Se fixer des questions précises et en parler avec des experts des deux pays : tels devront être les points de départ de ce dialogue renouvelé, tout en gardant bien à l'esprit que ce qui ne fonctionne pas dans un seul pays pourrait, en revanche, s'avérer très positif dans un contexte supranational. ■

2.

Wege zur Stärkung der sozialen Dimension europäischer Politik

Vers un renforcement de la dimension sociale de la politique européenne

► Sabine von Oppeln, Freie Universität Berlin

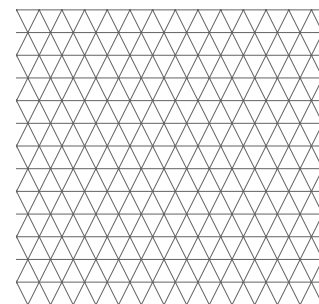
Die Problemanalyse der Sozialpolitik im europäischen Mehrebenensystem zeigt, dass einem erhöhten sozialpolitischen Handlungsbedarf eine zunehmende Blockierung sozialpolitischen Handelns gegenübersteht. Das Feld der Sozialpolitik wird deshalb in den nächsten 10 bis 20 Jahren in der EU und in ihren Mitgliedstaaten eine zentrale Herausforderung darstellen und muss im Kontext einer Neubestimmung der Agenda deutsch-französischer Europapolitik eine hohe Priorität erhalten.

Gründe für einen wachsenden sozialpolitischen Handlungsbedarf liegen erstens in der Krise der Handlungsfähigkeit der nationalen Wohlfahrtsstaaten. Ursächlich hierfür sind zum einen die nach wie vor vom Prinzip der Marktschaffung dominierte regulative Politik auf europäischer Ebene und die Rechtsprechung des EuGH, die tendenziell zu einer Aushöhlung der sozialen Sicherungssysteme auf nationaler Ebene führt. Zum anderen wirken sich die mit der Europäisierung und Globalisierung einhergehende Deregulierung ökonomischer Prozesse und die Konkurrenz zwischen den Wirtschaftsstandorten negativ aus. Die sozialpolitischen Folgen der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise werden diese Entwicklungen erneut veranschaulichen. Eine zweite Ursache ist die Überforderung der herkömmlichen Systeme sozialer Sicherung durch die demografische Entwicklung der europäischen Gesellschaften. Drittens ist schließlich auf den Rückgang der sozialen Kohäsion in der erweiterten Union und in ihren Mitgliedstaaten zu verweisen, der – wie das Referendum über den Europäischen Verfassungsvertrag in Frankreich schon früh gezeigt hat – zu einem Verlust des permissiven Konsenses europäischer Politik führen kann.

Eine tendenzielle Blockierung der Sozialpolitik im europäischen Mehrebenensystem ergibt sich aus der Tatsache, dass die Einschränkung der Handlungsautonomie der nationalen Wohlfahrtsstaaten nicht durch die Ausweitung gemeinschaftlicher Politik auf supranationaler Ebene kompensiert werden kann. Obwohl die Zielsetzungen, Kompetenzen und Instrumente gemeinschaftlicher Sozialpolitik im Verlauf der

L’analyse de la politique sociale dans le système européen à niveaux multiples met en évidence un paradoxe : alors même qu’une action dans ce domaine est de plus en plus nécessaire, les blocages à sa mise en place vont croissant. Pour cette raison, le domaine de la politique sociale constitue un enjeu central pour les 10 à 20 prochaines années et revêt une importance primordiale dans le cadre d’une redéfinition de l’agenda franco-allemand en matière de politique européenne.

Les raisons qui expliquent le besoin grandissant d’une politique sociale tiennent premièrement au fait que les États-providence connaissent une crise de leur capacité d’action. Les facteurs de cette crise sont, d’une part, la politique de régulation au niveau européen qui reste dominée par le principe de l’extension du marché, et d’autre part la jurisprudence de la Cour de Justice Européenne qui tend à éroder les systèmes nationaux de protection sociale. À cela s’ajoutent les effets négatifs, d’un côté de la concurrence entre les économies nationales, et de l’autre de la dérégulation des



▼
 90er Jahre erheblich erweitert wurden, liegen wesentliche sozialpolitische Zuständigkeiten – insbesondere der Kernbereich der sozialen Sicherung – weiterhin bei den Nationalstaaten. Gleiches gilt für die Beschäftigungs- und die Bildungspolitik, die für die soziale Inklusion zunehmend an Bedeutung gewinnen. Der Transfer weiterer sozialpolitischer Kompetenzen an die EU ist nicht zu erwarten. In Deutschland ist ein Kompetenztransfer im Bereich der sozialen Sicherung mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag sogar explizit abgeschlossen worden.

Unter Berücksichtigung ordnungspolitischer und integrationstheoretischer Überlegungen sollte sich die weitere Entwicklung der sozialen Dimension europäischer Politik an einem Mittelweg orientieren: Zum einen sollte das bereits mit der Lissabon-Agenda anvisierte Modell des „aktivierenden Wohlfahrtsstaates“ präzisiert werden; zum anderen muss eine Strategie entwickelt werden, die die Blockade der Sozialpolitik im europäischen Mehrebenensystem nach und nach auflöst.

Die Umsetzung des Modells des „aktivierenden Wohlfahrtsstaates“ erfordert nicht eine Rücknahme, sondern eine Neubestimmung politischer Regulierung. Hierfür sind die kommodifizierenden Strategien, die unter anderem in den Bereichen der Bildungs-, Beschäftigungs- und Familienpolitik angesiedelt sein müssen, auszubauen. Andererseits kann das Modell des „aktivierenden Sozialstaats“ nicht gänzlich auf dekommodifizierende Politiken, d.h. auf die soziale Sicherung derer, die sich nicht in das Marktgeschehen integrieren können, verzichten.

Die erforderlichen Maßnahmen fallen in erster Linie in den nationalen Kompetenzbereich. Auf supranationaler Ebene müssen hingegen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten in den für die soziale Inklusion zentralen Bereichen der Sozial-, Bildungs- und Beschäftigungspolitik fördern. Zugleich müssen aber auch die von der supranationalen Ebene ausgehenden Handlungsimpulse gestärkt werden. Um die Blockade der Sozialpolitik im europäischen Mehrebenensystem zu lösen, muss daher sowohl die

▼
processus économiques liée à l'eupéanisation et à la mondialisation. Les conséquences sociales de la récente crise économique et financière vont de nouveau illustrer ces évolutions. Un deuxième facteur qui rend nécessaire une politique sociale réside dans l'incapacité des systèmes traditionnels de protection sociale à faire face à l'évolution démographique des sociétés européennes. Il faut évoquer, troisièmement, la perte de cohésion sociale dans l'Union élargie et au sein de ses États membres, qui risque de conduire à la fin du consensus permissif concernant la politique européenne, comme l'a déjà montré le référendum en France sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Les blocages tendanciels de la politique sociale dans le système européen à niveaux multiples résultent du fait que la perte d'autonomie d'action des États-providence nationaux ne peut pas être compensée par une politique communautaire renforcée au niveau supranational. Bien que les objectifs, compétences et instruments de la politique sociale communautaire se soient considérablement étendus au cours des années 90, la politique sociale relève toujours de la compétence des États nationaux pour ce qui est de ses composantes essentielles, en particulier pour le domaine clef de la protection sociale. C'est le cas également pour la politique de l'emploi et la politique éducative dont le rôle est de plus en plus déterminant pour l'inclusion sociale. Un nouveau transfert de compétences au niveau européen en matière de politique sociale n'est pas envisageable, d'autant plus que cette perspective a été, s'agissant de la protection sociale, explicitement exclue par l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande sur le traité de Lisbonne.

Aussi bien du point de vue de la gouvernance économique, que du point de vue de la théorie de l'intégration, il apparaît clairement que pour développer la dimension sociale de la politique européenne il faut s'orienter vers la recherche d'un moyen terme : il s'agit tout d'abord de préciser le modèle, déjà fixé dans l'agenda de Lisbonne, d'un État-providence axé sur les « politiques d'activation », et de développer ensuite une stratégie qui permette de supprimer progressivement les blocages à la mise en place d'une politique sociale dans le système européen à niveaux multiples.

▼
supranationale Handlungsebene ausgebaut als auch die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten geschützt werden.

Im Einzelnen lassen sich hieraus die folgenden konkreten Politikempfehlungen ableiten, die gleichermaßen der Stärkung der sozialen Dimension gemeinschaftlicher Politik als auch dem Schutz der sozialpolitischen Handlungsspielräume der nationalen Ebene dienen sollen:

- Die im Lissabon-Vertrag (Artikel 9) enthaltene horizontale Sozialklausel sollte zum Beispiel durch die Einführung eines Systems zur Sozialfolgenabschätzung europäischer Politik umgesetzt werden. Ziel dieser Maßnahme sollte es sein, die Dominanz der Markt- und Wettbewerbsorientierung in der Rechtsetzung und Rechtsprechung auf europäischer Ebene zugunsten sozialer Zielsetzungen zu korrigieren.

- Der „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ sollte zu einem europäischen „Stabilitäts-, Wachstums- und Solidaripakt“ fortentwickelt werden, indem er um sozialpolitische Kriterien ergänzt wird.

- Unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Entwicklungsstands der einzelnen Mitgliedstaaten könnten sozialpolitische Mindeststandards eingeführt werden:

- Mindestlöhne gemessen an der Produktivität;
- Mindesthöhe an Sozialausgaben gemessen am Bruttoinlandsprodukt;
- Mindesthöhe an Sozial- und Bildungsausgaben gemessen am Bruttoinlandsprodukt.

- Die Verbindlichkeit von Zielsetzungen und Vereinbarungen, die im Rahmen der „Offenen Methode der Koordinierung“ in den Bereichen der sozialen Inklusion und der Beschäftigungspolitik getroffen werden, sollte gestärkt werden. ■

rigier la dominance des principes du marché et de la concurrence dans la législation et la jurisprudence européenne au profit d'objectifs sociaux.

- Le Pacte de stabilité et de croissance devrait être redéfini et développé en tant que « Pacte européen de stabilité, de croissance et de solidarité », et donc s'étendre à des critères sociaux.

- Tout en prenant en compte le niveau de développement économique des différents États membres, il serait possible d'introduire les minimas sociaux européens suivants :

- *un salaire minimum calculé en fonction de la productivité*
- *un niveau minimum des dépenses sociales en fonction du produit intérieur brut*
- *un niveau minimum des dépenses éducatives en fonction du produit intérieur brut*

- Il serait enfin judicieux de renforcer le caractère contraignant des objectifs et accords fixés dans le cadre de la « méthode ouverte de coordination » pour les domaines de l'inclusion sociale et de la politique de l'emploi. ■

▼
La mise en œuvre du modèle de l'État-providence réorienté vers « l'activation » nécessite non pas l'annulation, mais une révision de la régulation politique. Pour cela il est nécessaire de développer des stratégies de « commodification », c'est à dire plus fortement axées sur le marché, notamment pour les domaines de l'éducation, de l'emploi et de la politique de la famille. Mais dans le même temps, le modèle des politiques d'activation ne peut faire complètement l'impasse sur les politiques de « décommodification », à savoir la protection sociale pour les personnes ne pouvant intégrer le marché du travail.

Les mesures requises relèvent en première ligne du domaine de compétence national. Mais il est néanmoins nécessaire de créer au niveau supranational un cadre général de régulation qui permette une meilleure capacité d'action des États-nation dans les domaines de la politique sociale, éducative et de l'emploi, domaines décisifs pour l'inclusion sociale. Parallèlement, l'action au niveau supranational doit être renforcée. Afin de supprimer les blocages auxquels la politique sociale fait face, il faut à la fois étendre le niveau d'action supranational et protéger la capacité d'action des États.

Ces nécessités mènent à la formulation de recommandations politiques concrètes qui assurent un équilibre entre d'un côté, le renforcement de la dimension sociale de la politique européenne, et de l'autre, le maintien du champ d'action des États au niveau national :

- La clause sociale horizontale contenue dans le traité de Lisbonne (art. 9) devrait être mise en pratique en établissant un système d'évaluation des répercussions sociales de la politique européenne. L'objectif de cette mesure serait de cor-

3.

Energie- und Klimapolitik: dringender Handlungsbedarf für Deutschland und Frankreich

La politique énergétique et climatique : la France et l'Allemagne face à la nécessité d'agir

► Aurélien Évrard, Institut d'Études Politiques de Paris

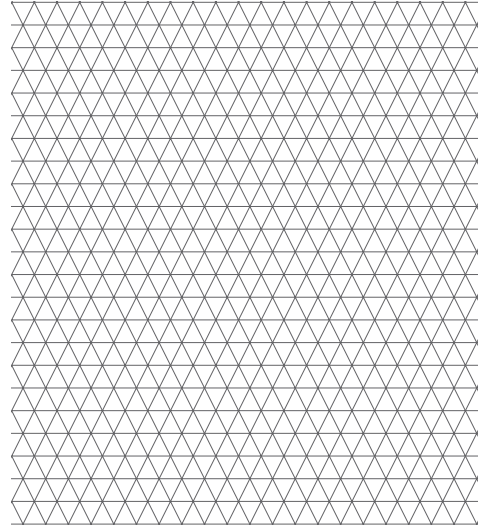
Die Aufgabe der UN-Klimakonferenz in Kopenhagen war gewaltig: Es ging um nicht weniger als die sofortige Einleitung von Maßnahmen für die nachhaltige Gestaltung der Zukunft von Klimaschutz und Energiepolitik. Die langwierigen Verhandlungen brachten jedoch nur einen Minimalkompromiss zustande, der zu Recht massive Kritik in der Öffentlichkeit auf sich zog. Nach dem Scheitern des Klimagipfels steht die Europäische Union (EU) nun mehr denn je in der Pflicht, klare Positionen gegenüber den Vereinigten Staaten und den großen Schwellenländern zu vertreten. Die Bemühungen um die Entwicklung einer europäischen Energiepolitik haben gezeigt, dass immer dann, wenn Deutschland und Frankreich zu einer Einigung kommen, eine gemeinsame und starke europäische Position erleichtert wird. Im Energiebereich liefern beide Länder oft ein Beispiel dafür, wie unterschiedlich die nationalen Politiken in der EU sind, sei es in Bezug auf ihren Energiemix oder auf die Kompetenzverteilung zwischen Staat und Markt einerseits sowie nationaler und lokaler Ebene andererseits.

Durch diese Unterschiede in beiden Ländern und die damit zumindest auf kurzfristige Sicht verbundenen Interessendifferenzen der jeweiligen Industrie, wird die Kooperation zwischen Deutschland und Frankreich, aber auch die europäische Integration im Energiebereich insgesamt oft erheblich

Le sommet de Copenhague représentait un enjeu de taille : il s'agissait de prendre, dès maintenant, les mesures nécessaires pour placer l'avenir de la politique énergétique sous le signe de la protection du climat et du développement durable. Or les longues négociations n'ont abouti qu'à un compromis au rabais sans objectifs chiffrés engageant les États, s'attirant ainsi, à raison, les foudres de l'opinion publique. Face à cet échec, l'Union européenne (UE) se doit plus que jamais de défendre des positions claires vis-à-vis des États-Unis et des pays émergents. Or les efforts pour développer une politique énergétique européenne ont montré que si la France et l'Allemagne parvenaient à trouver un accord, une position européenne commune et forte s'en trouvait facilitée. Dans le domaine énergétique, les deux pays illustrent souvent la diversité des politiques nationales européennes, qu'il s'agisse du « mix énergétique » ou de la répartition des compétences, non seulement entre l'État et le marché, mais également entre le niveau national et local.

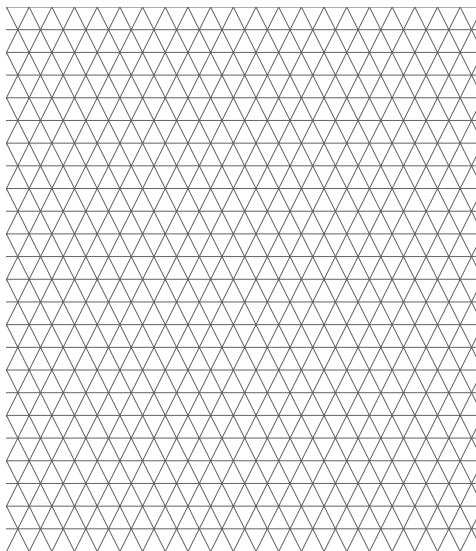
▼
 erschwert. Dies ist der Grund dafür, dass die europäische Energiepolitik eher indirekt, über den schrittweise erfolgenden Transfer von Umwelt- und Binnenmarktkompetenzen an die EU, entstanden ist. Über internationale Verhandlungen wie die in Kopenhagen hinaus muss sich die EU heute allerdings für einen wirklichen Übergang zu einer Wirtschaft mit geringen CO₂-Emissionen engagieren, ihre Energieversorgungs- und Verbrauchsmodelle verändern, ihre Verkehrsnetze umbauen, ihre Verkehrsträger fortentwickeln beziehungsweise grundsätzlich überdenken und so weiter. Diese Herausforderungen sind enorm, bieten zugleich aber eine einmalige Chance, endlich unseren Blick auf einen längeren Zeithorizont von 30, 40 Jahren (wenn nicht länger) zu richten, unser Bewusstsein für die gemeinsamen Aufgaben zu schärfen und somit unsere Divergenzen, die aus zu kurzfristigen Betrachtungen resultieren, zu überwinden.

Auf der industriellen Ebene und dem Energiesektor sind die Beziehungen zwischen Deutschland und Frankreich zugleich von Kooperation und Konkurrenz geprägt. Beiden Staaten kommt daher eine besondere Rolle bei der Gestaltung eines solchen grundsätzlichen Wandels zu. Doch wie könnte diese Rolle aussehen? Die deutsch-französische Zusammenarbeit könnte eine neue europäische Dynamik in die Wege leiten, wenn sie auf drei bestimmte Handlungsfelder ausgerichtet würde: die Verbreitung von



▼
Ces différences et les intérêts divergents, du moins sur le court terme, des industries respectives constituent souvent une entrave à la coopération franco-allemande, mais également à l'intégration européenne dans le secteur de l'énergie. La politique européenne s'est ainsi construite indirectement, par le biais des compétences déléguées à l'UE s'agissant de l'environnement ou du marché intérieur. Or, au-delà des rendez-vous internationaux tels que celui de Copenhague, l'UE doit s'engager dans une véritable transition énergétique, modifier ses modes d'approvisionnement et de consommation, transformer ses réseaux de transports, repenser ses moyens de mobilité, etc. Bien que ces défis soient de taille, ils représentent en même temps une opportunité unique : celle d'allonger notre horizon temporel à 30 ou 40 ans (voire davantage), de sorte que les divergences d'intérêt à court terme s'effacent face à la conscience des défis communs.

Sur le plan industriel et dans le secteur de l'énergie, les relations entre la France et l'Allemagne oscillent entre coopération et concurrence. Il est donc nécessaire que ces deux États endossent un rôle particulier dans la mise en œuvre d'une mutation aussi profonde, mais lequel ? La coopération franco-allemande pourrait impulser une nouvelle dynamique européenne en se concentrant sur trois domaines d'action : la diffusion des innovations technologiques et du savoir, la promotion de grands projets technologiques et l'engagement en faveur d'une diplomatie énergétique et climatique commune.



▼ Know how und technologischen Innovationen, die Förderung großer Technologieprojekte und die Arbeit an einer gemeinsamen Energie- und Klimadiplomatie.

Deutschland und Frankreich sollten zunächst Initiativen ergreifen, um der mangelhaften Koordinierung (sowohl auf Verwaltungs- als auch auf industrieller Ebene) bei der Verbreitung von Innovation und Information zu begegnen. Dies könnte, erstens, durch die Förderung der Harmonisierung gesetzlicher Normen und Standards geschehen. Anzuführen sind hier insbesondere die Kaufpreise für Strom aus erneuerbaren Energiequellen oder die verschiedenen Energiesparlabel. Mehr Einheitlichkeit in diesem Bereich würde die Verbreitung technologischer Innovationen verbessern und somit der Industrie bessere Absatzmärkte verschaffen. Es wäre, zweitens, notwendig, die Suche nach Antworten auf den wachsenden Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften in weitgehend europäisierten Märkten, wie etwa dem der erneuerbaren Energien, besser zu koordinieren. Deutschland und Frankreich könnten gemeinsam Impulsgeber für den Abschluss von bi- oder trilateralen Abkommen in Europa zur Förderung von Universitätspartnerschaften, Praktika oder Stipendien sein.

Die Förderung großer Technologieprojekte bietet ein zweites Handlungsfeld zur Belebung der deutsch-französischen Kooperation in der EU. Durch viele Beispiele (EADS, Mittelmeer-Solarplan) wurden zugleich Potenziale und Fehlentwicklungen einer auf weitere Mitgliedsländer ausgedehnten deutsch-französischen industriellen Kooperation sichtbar. So wie andere europäische Staaten, tendieren auch Deutschland und Frankreich dazu, zunächst den Gesetzen der Konkurrenz untereinander zu folgen und erst danach auf Kooperation zu setzen. Dagegen sollten von Beginn an Kooperationen und gemeinsame Projekte gefördert werden, zum Beispiel in den Bereichen der CO₂-Abtrennung, der Stromspeicherung oder der Anpassung der Stromnetze an neue Verbrauchs- und Produktionsmodelle. Unterschiedliche institutionelle Rahmen würden sich hierfür eignen: die interministerielle Kooperation, europäische Konsortien oder Austauschplattformen zur Zusammenführung von

▼ *Tout d'abord, l'Allemagne et la France devraient proposer des initiatives pour remédier au manque de coordination (administrative et industrielle) en matière de mécanismes de diffusion de l'innovation et de l'information. Il s'agirait d'une part de favoriser l'harmonisation de la législation sur les normes et standards, par exemple les tarifs d'achat pour l'électricité produite par les énergies renouvelables ou les différents labels liés aux économies d'énergie. Plus d'harmonisation permettrait de mieux diffuser les innovations technologiques sur le marché et offriraient par là de meilleurs débouchés aux industriels. D'autre part, il est nécessaire de coordonner ses efforts pour répondre à la demande croissante de main d'œuvre qualifiée pour des secteurs largement européens comme celui des énergies renouvelables. La France et l'Allemagne pourraient ainsi impulser la conclusion d'accords bi- ou trilatéraux en Europe pour développer des partenariats entre universités, des stages et bourses d'études.*

Les grands projets technologiques constituent le second domaine d'action propice à une relance de la coopération franco-allemande au service de l'UE. Plusieurs exemples (EADS, Plan solaire Méditerranéen) ont mis en évidence à la fois le potentiel et les dysfonctionnements d'une coopération industrielle franco-allemande étendue à d'autres États membres. À l'instar d'autres États européens, la France et l'Allemagne ont tendance à se faire d'abord concurrence, avant de finir par coopérer. Il s'agit donc d'impulser dès le départ des coopérations et projets communs : en matière de capture du carbone, de stockage de l'électricité, ou pour l'adaptation des réseaux électriques aux nouveaux modes de consommation/production de l'électricité. Sur quelles bases institutionnelles ? On pourrait activer dans ce sens la coopération interministérielle classique, créer des consortiums européens, ou des plates-formes de mise en commun des technologies et des savoirs. Pour financer ces projets, l'argent de la vente des certificats d'émission pourrait servir à alimenter un « Fonds Commun » spécifique. Un tel mécanisme de redistribution jetterait enfin les bases d'une véritable solidarité énergétique européenne.

Enfin, il est possible d'améliorer encore la diplomatie européenne, et notamment franco-allemande, en matière de protection du climat. Un

▼
Technologien und Know how. Für die Finanzierung solcher Projekte könnte ein spezieller Fonds aus dem Verkauf der Emissionszertifikate eingerichtet werden. Mithilfe derartiger Umverteilungsmechanismen könnte endlich der Grundstein für eine wirkliche europäische Energiesolidarität gelegt werden.

Ein drittes Handlungsfeld wäre die Verbesserung der europäischen und insbesondere der deutsch-französischen Klimaschutzdiplomatie. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang die Einführung eines „Hohen Vertreters der Union für Energie und Klima“ oder der Transfer von Kompetenzen im Energie- und Klimabereich an den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Eine gemeinsame deutsch-französische Energie- und Klimadiplomatie sollte sich entschieden nach außen richten: Sie sollte keinesfalls dazu dienen, Dritten deutsch-französische Interessen aufzuzwingen. Ihr Ziel müsste vielmehr die Verstärkung des Dialogs sowohl mit den anderen Mitgliedstaaten als auch (und vor allem!) mit den Schwellenländern sein.

Ein gemeinsames Engagement Deutschlands und Frankreichs wird sowohl eine gemeinsame europäische Politik fördern als auch dem Anspruch der EU Nachdruck verleihen, zu den globalen Führungsmächten zu gehören. Von der Fähigkeit, Leadership-Funktionen zu übernehmen, ist die EU heute weit entfernt. Gleichwohl darf sie dieses Ziel nicht aus den Augen verlieren, wenn sie, zum einen, aus dem Wandel der amerikanischen Politik ernsthaft Nutzen ziehen und ihn nicht nur mehr oder weniger passiv begleiten will, und wenn sie, zum anderen, die Schwellenländer mit ins Boot holen will. Nur dann wird die EU in der Lage sein, den Übergang in eine nachhaltige Energiewirtschaft einzuleiten und sich den Herausforderungen des Klimawandels zu stellen. ■

▼
« Haut représentant de l'UE pour l'énergie et le climat », ou la délégation de compétences dans ce domaine au « Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité » iraient dans ce sens. Cette diplomatie doit être fondamentalement tournée vers l'extérieur : il ne peut pas être question d'imposer les vues franco-allemandes mais bien de renforcer le dialogue non seulement avec les autres États membres, mais aussi (surtout!) avec les pays émergents.

Un engagement commun de la France et de l'Allemagne faciliterait l'émergence d'une politique européenne commune, et donnerait plus de poids à la prétention de l'UE d'appartenir au cercle des grandes puissances internationales. La capacité de l'UE à endosser un tel rôle de leadership est encore loin d'être acquise. Il est néanmoins nécessaire de ne pas perdre cet objectif des yeux, si l'UE veut, d'une part, tirer véritablement profit de la nouvelle orientation de la politique américaine au lieu de simplement l'accompagner de manière plus ou moins passive, et si elle veut, d'autre part, entraîner avec elle les pays émergents. Ce n'est qu'à ces conditions, que l'UE sera en mesure d'amorcer la transition énergétique et de relever le défi du réchauffement climatique. ■

4.

Nachbarschaft und Erweiterung:
ein Dauerkonflikt?*Voisinage et élargissement :
un conflit perpétuel ?*

► Claire Demesmay, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, und Stephan Martens, Université de Bordeaux 3

Die Spannungen zwischen der Erweiterungspolitik der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) sind ebenso tief wie dauerhaft. Da einige EU-Staaten die Aufnahme weiterer Mitglieder – die Länder des westlichen Balkans ausgenommen – ablehnen, wurde die ENP im Wesentlichen als Alternative zu künftigen Beitritten konzipiert. Der französische Präsident und die deutsche Kanzlerin haben sich außerdem explizit über die Grenzen der Erweiterungen geäußert, und folgen darin der öffentlichen Meinung ihrer Länder: „Um handlungsfähig zu sein, kann die EU nicht grenzenlos sein. Eine unbegrenzte Erweiterung ist nicht möglich.“* Von vielen Nachbarstaaten, wie der Ukraine oder Georgien, wird die ENP allerdings nicht als Ziel an sich, sondern als eine Etappe auf dem Weg zum Beitritt betrachtet. Angesichts solcher Erwartungen tut sich die EU schwer damit, überzeugende Antworten zu liefern, zumal ihre Mitglieder unterschiedliche und teilweise gar gegensätzliche Interessen verfolgen.

Diese Spannungen führen dazu, dass Konfusion darüber herrscht, welche Erwartungen die EU an ihre Peripherie hat. Will sie lediglich Normen durchsetzen? Oder ist sie bereit, sich auf das Prinzip der Gegenseitigkeit einzulassen, so wie es eine wirkliche Partnerschaft voraussetzen würde, zum Beispiel durch eine Visa-Liberalisierung und die Öffnung ihrer Märkte im Rahmen der Freihandelszonen? Und wie verhält es sich in Bezug auf die Beitrittsperspektive der Nachbarstaaten? Der undurchsichtige Charakter der EU-Politik, welcher durch die Vielfalt der vorhandenen Instrumente verstärkt wird, stellt die Legitimität und somit die Effizienz der ENP in Frage. Unter diesen Umständen scheint nicht nur eine Klärung der EU-Positionen, sondern auch eine bessere Verknüpfung beider Bereiche, der Erweiterungs- und der Nachbarschaftspolitik, dringend notwendig zu sein. Eine deutsch-französische Reflexion könnte hierfür insofern einen Beitrag leisten, als die zwei Länder sehr unterschiedliche Traditionen aufweisen und daher imstande sind, europaweit tragbare Kompromisse zu entwickeln.

*Angela Merkel und Nicolas Sarkozy, „Leidenschaftlich für ein starkes Europa kämpfen“, in: *Welt am Sonntag*, 31. Mai 2009; in französischer Sprache: „Pour une Europe qui protège“, in: *Le Journal du dimanche*, 31. Mai 2009.

Les tensions qui existent entre l'élargissement de l'Union européenne (UE) et la Politique européenne de voisinage (PEV) sont aussi profondes que durables. Une partie des États de l'UE refusant d'intégrer de nouveaux membres – exception faite des pays des Balkans occidentaux –, la PEV a pour l'essentiel été conçue comme une alternative à de futures adhésions. En accord avec leur opinion publique, le président français et la chancelière fédérale sont d'ailleurs explicites sur les limites de l'élargissement : « Pour pouvoir agir, l'UE a besoin de frontières. Un élargissement illimité n'est pas possible ». Or de nombreux bénéficiaires de la PEV, tels que l'Ukraine ou la Géorgie, ne considèrent pas cette dernière comme une fin en soi, mais bien comme une étape sur la voie de l'adhésion. À de telles attentes, l'Union peine à apporter des réponses convaincantes, d'autant plus que ses membres ont en la matière des intérêts et des réflexes divergents, voire contradictoires.*

▼ Eine Klärung der europäischen Ansätze in diesem Bereich setzt allerdings voraus, dass die EU eine klare Position gegenüber Russland einnimmt. Zwar stellt sich hier die Beitrittsfrage nicht, doch darf Russlands Einfluss auf die östliche Nachbarschaftspolitik, die das Land als Gefährdung seiner „natürlichen Einflusszone“ betrachtet, nicht unterschätzt oder ignoriert werden. Obwohl sie sich in ihrer Russlandpolitik unterscheiden, sind sich Berlin und Paris bewusst, wie gefährlich eine Isolierung Moskaus wäre. Allerdings reicht dieses Bewusstsein allein nicht aus. Die russische Tendenz, die bilateralen Beziehungen zu einzelnen europäischen Partnern dem Dialog mit der gesamten EU vorzuziehen, führt zu einer Schwächung der EU-Position in der Region. Es ist daher entscheidend, dass sich Deutschland und Frankreich, zusammen mit den dazu bereiten EU-Staaten, über eine gemeinsame Position gegenüber Moskau verständigen. Durch einen solchen gemeinsamen Ansatz, der Dialogbereitschaft und Entschlossenheit verbindet, wäre die Glaubwürdigkeit der EU im Osten gestärkt und ihre Stimme für die Nachbarstaaten besser wahrnehmbar. Fragen wie der Export von Nuklearabfällen oder die Energiesicherheit böten sich in besonderer Weise hierfür an.

Was speziell die Nachbarschaftspolitik betrifft, sollte mehr Klarheit und dadurch mehr Glaubwürdigkeit geschaffen werden. Dabei geht es nicht darum, Alternativen zur ENP zu entwickeln, die als Stabilitätsgarantie in der EU-Peripherie unverzichtbar ist. Vielmehr sollte vermieden werden, dass die ENP als Annex einer zögerlichen Erweiterungspolitik empfunden wird. In diesem Zusammenhang wäre es nützlich, wenn Deutsche und Franzosen auf Kohärenz in ihren Diskursen über die Nachbarschaft achten würden. Dies setzt zum einen die Entwicklung von klaren Konditionalitätsstandards voraus, die insgesamt für alle ENP-Partner gelten. Damit könnten Enttäuschungen vermieden werden, die potenziell zu Reibungen und Konflikten führen würden. Zum anderen sollten die Europäer die Regeln des Völkerrechts und der Menschenrechte, deren Einhaltung sie von ihren Partnern erwarten, selbst respektieren – zum Beispiel im sensiblen Bereich der Asyl- und Migrationspolitik. Darüber hinaus kann eine solche

▼ *De telles tensions alimentent la confusion quant aux attentes de l'Union vis-à-vis de sa périphérie. Cette dernière souhaite-t-elle simplement imposer des normes ? Ou est-elle également prête à jouer le jeu de la réciprocité, comme le suppose un véritable partenariat, par exemple en acceptant de libéraliser les visas et d'ouvrir ses marchés dans le cadre de zones de libre-échange ? Et qu'en est-il des perspectives d'adhésion des pays du voisinage ? Ce manque de lisibilité de la politique de l'Union, que renforce la variété d'instruments dont elle dispose, met en question la légitimité de la PEV, donc en même temps son efficacité. Dans ces conditions, il semble indispensable que l'UE clarifie ses positions, mais cherche aussi à mieux articuler ses politiques d'élargissement et de voisinage. Une réflexion franco-allemande y contribuera dans la mesure où, sur ces questions, les deux pays ont des traditions différentes et sont donc à même d'élaborer des compromis valables pour les autres Européens.*

Préciser les positions européennes en la matière implique d'abord d'adopter une position claire vis-à-vis de la Russie. La question de son adhésion ne se pose certes pas, mais son influence sur la politique de voisinage orientale, qu'elle considère comme une atteinte à sa zone de « contrôle naturel », ne saurait être négligée. Bien que leurs politiques russes diffèrent sensiblement, Paris et Berlin ont d'ores et déjà conscience du risque qu'il y aurait à isoler Moscou. Ils doivent toutefois aller au-delà. Le choix de la Russie de privilégier des relations bilatérales avec ses partenaires européens affaiblit la position de l'UE dans la région. D'où l'importance, pour la France et l'Allemagne, ainsi que pour les autres États qui le souhaitent, de s'accorder sur une position commune vis-à-vis de Moscou. Dès lors qu'elle concilie dialogue et fermeté, une telle approche renforcerait la crédibilité de l'Union à l'Est et la rendrait plus audible vis-à-vis des pays du voisinage. Des domaines comme l'exportation des déchets nucléaires ou la sécurité énergétique se prêtent bien à ce genre d'exercice.

Ensuite, concernant plus spécifiquement la politique de voisinage, un effort doit être fait en termes de lisibilité, et donc là encore de crédibilité. Il ne s'agit pas de développer des alternatives à la PEV, incontournable pour garantir la stabilité à la périphérie de l'Union, mais d'éviter qu'elle soit

▼ Politik nur dann kohärent sein, wenn sie fest im EU-Rahmen verankert bleibt, und wenn Alleingänge vermieden werden. In diesem Sinne, und um die Divergenzen unter den Mitgliedstaaten zu überwinden, wäre neben den existierenden bilateralen und gemeinschaftlichen Instrumenten die Förderung von Partnerschaften sinnvoll, an denen mehrere EU-Mitgliedstaaten beteiligt sind. Berlin und Paris hätten dann dafür zu sorgen, dass das Gleichgewicht zwischen diesen verschiedenen Dimensionen erhalten bleibt.

Schließlich sollten Deutschland und Frankreich gerade aufgrund ihrer unterschiedlichen Ansätze die Kooperation in der Erweiterungs- und in der Nachbarschaftspolitik verstärken. Beide Staaten würden sehr von einer besseren Nutzung der möglichen Synergien und ihrer jeweiligen Stärken profitieren, ohne deswegen gleich eine gemeinsame Konzeption der Nachbarschaftspolitik entwerfen zu müssen. Eine solche Kooperation setzt unter anderem einen regelmäßigen Informationsaustausch über die Entwicklung der ENP voraus. Damit könnte verhindert werden, dass die zu stark von nationalen Gesichtspunkten geprägte Wahrnehmung der Entwicklungen im Süden und im Osten den Boden für viele Missverständnisse bereitet. Ein Instrument hierfür könnte die Einführung einer informellen – deutsch-französischen, aber weiteren interessierten Staaten offen stehenden – Gruppe sein, deren Aufgabe in der strategischen Überwachung der Peripherie läge, um mögliche Krisen besser zu antizipieren. Eine stärkere Kooperation vor Ort könnte auch zur Vermeidung von Konkurrenzsituationen und einer rein an geografischen Prioritäten orientierten Aufgabenteilung beitragen. Ziel wäre nicht die Entwicklung neuer deutsch-französischer Initiativen, sondern die bessere Nutzung vorhandener europäischer Instrumente, wie zum Beispiel institutioneller Partnerschaften oder grenzüberschreitender Kooperationen. ■

pourraient également renforcer leur coopération sur le terrain. Il ne s'agirait pas ici de développer de nouvelles initiatives franco-allemandes, mais d'utiliser mieux, et surtout ensemble, les instruments européens existants, tels que les jumelages institutionnels ou les coopérations transfrontalières. ■

▼ *perçue comme l'annexe d'une politique d'élargissement indéfinie. Dans cette perspective, il serait utile que Français et Allemands veillent à la cohérence du discours sur le voisinage. Cela implique d'une part d'élaborer des standards de conditionnalité valables pour l'ensemble des pays bénéficiaires, afin d'éviter des désillusions source d'animosité; d'autre part de veiller à toujours respecter les règles de bonne conduite que les Européens prônent auprès de leurs partenaires concernant le respect du droit international et des droits de l'homme – par exemple dans le domaine sensible de la politique migratoire et d'asile. En outre, une telle politique ne peut être cohérente qu'en restant ancrée dans le cadre de l'UE et en évitant les tentations de cavalier seul. Dans ce sens, et afin de dépasser les différences de positions entre États membres, il serait intéressant de recourir, à côté des instruments bilatéraux et communautaires existants, à des partenariats auxquels seraient associés plusieurs États membres de l'UE. Paris et Berlin devraient alors veiller à ce que soit maintenu un équilibre entre ces deux dimensions.*

Enfin, précisément parce qu'elles ont des approches différentes, France et Allemagne doivent renforcer leur coopération en matière de politique d'élargissement et de voisinage. Sans qu'elles aient besoin d'élaborer une conception commune de la politique de voisinage, elles gagneraient à faire jouer les synergies en tablant sur leurs forces respectives. Une telle coopération passe notamment par un échange d'informations régulier sur le suivi de la PEV. L'intérêt de tels échanges serait de dépasser les lectures trop « nationales » des événements au Sud et à l'Est, à l'origine de bien des malentendus. Dans cette perspective pourrait être créé un groupe informel – à l'origine franco-allemand, mais ouvert à d'autres États intéressés – chargé d'une veille stratégique permettant de mieux anticiper les crises à la périphérie de l'Union. Afin de dépasser une situation de concurrence et d'éviter un dangereux partage purement géographique des tâches, les deux pays



Herausgeber: Stiftung Genshagen - Im Schloss - D-14974 Genshagen
Telefon: +49(0)3378-805931 - Telefax: +49(0)3378-870013
E-Mail: institut@stiftung-genshagen.de - Internet: www.stiftung-genshagen.de
Alle Rechte vorbehalten

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Genshagen ist auch in Auszügen
nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Stiftung Genshagen, 2010