



***Analyser, repenser, réformer :***  
**Institutions et processus de la coopération franco-allemande  
en politique européenne**

par

Claire Demesmay, Martin Koopmann, Julien Thorel

*Le travail présenté ci-après repose sur les résultats d'un projet de recherche de deux ans,  
réalisé en coopération par l'Université de Cergy-Pontoise (CICC/CIRAC),  
la Stiftung Genshagen et la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (Berlin).*



Ce projet a été financé par le *ministère allemand des Affaires étrangères*  
dans le cadre de l'année franco-allemande.

**CIRAC**

Centre d'Information et de Recherche  
sur l'Allemagne contemporaine

**CiCC**  
Civilisations et identités culturelles comparées

### ***Les auteurs***

*Claire Demesmay est responsable du Programme France/Relations franco-allemandes à l'Institut allemand de politique étrangère.*

*Martin Koopmann est directeur exécutif à la Fondation Genshagen.*

*Julien Thorel est Maître de conférences à l'Université de Cergy-Pontoise, membre du Laboratoire Civilisations et Identités Culturelles Comparées (EA 2529) et chercheur associé au CIRAC.*

*L'institutionnalisation de la coopération bilatérale entre la France et l'Allemagne a atteint un degré unique dans l'histoire des relations internationales. Elle est l'expression de la volonté des deux États de créer une nouvelle forme de gouvernance, qui, dans le système européen à plusieurs niveaux, soit à l'intersection entre le niveau national et le niveau européen. Si elle ne comprend aucun mécanisme supranational au sens premier du terme, elle présente toutefois une imbrication étroite des instruments décisionnels de deux États souverains dans des champs politiques distincts. L'idée qui sous-tend ce système est que sans une telle coopération bilatérale, les deux pays ne pourraient faire valoir leurs intérêts nationaux dans le contexte européen. Quels sont les mécanismes de la coopération franco-allemande qui influent sur la prise de décision européenne ? Quel rôle y jouent les institutions et acteurs bilatéraux ? A quels obstacles le bilatéralisme se heurte-t-il et comment peut-on le moderniser ?*

Depuis la signature du Traité de l'Élysée le 22 janvier 1963, qui mit en place une pratique de rencontres régulières entre les chefs d'États et de gouvernements, ainsi qu'entre les ministres des Affaires étrangères et de la Défense – dans l'objectif de développer une « position commune » en politique étrangère –, les consultations entre les deux pays se sont diversifiées et leurs processus se sont complexifiés. Au fil du temps, les deux États n'ont cessé de créer de nouvelles institutions pour amenuiser les incompréhensions réciproques et renforcer leur influence sur la politique européenne. Dans le sillage du 25<sup>ème</sup> anniversaire du Traité de l'Élysée furent ainsi fondés en 1988/1989 les conseils franco-allemands, qui ont non seulement fait avancer la coopération dans les domaines de la politique économique et financière, comme de la politique de sécurité et de défense, mais qui devaient aussi servir de laboratoire, capable de transposer au niveau communautaire des projets innovants.

A la suite du conflit portant sur la future architecture du paysage institutionnel européen à l'occasion de la Conférence intergouvernementale de Nice en 2000, le processus dit « de Blaesheim » fut inauguré l'année suivante. L'idée fondamentale était de réunir, à intervalles réguliers de six semaines, sans véritable ordre du jour, le président français et le chancelier ou la chancelière ainsi que les deux ministres des Affaires étrangères.

En 2003, à la suite du 40<sup>ème</sup> anniversaire du traité d'amitié bilatérale, le caractère institutionnel de la coopération franco-allemande fut une nouvelle fois renforcé : l'interaction des processus de communication et de décision des voisins s'intensifia aux niveaux gouvernemental et parlementaire comme au niveau des fonctionnaires. L'interdépendance des deux États s'est particulièrement accrue en ce qui concerne les processus de décision nationaux sur les questions de politique européenne. Depuis lors, des consultations gouvernementales ont lieu deux fois par an sous la forme de conseils des ministres franco-allemands. En outre, depuis février 2010, des membres du gouvernement peuvent participer au conseil des ministres du pays partenaires. Les ministres des Affaires européennes occupent dans le même temps la fonction de Secrétaire général pour la coopération franco-allemande et sont secondés par un représentant du pays voisin.

Quarante ans après la signature du Traité de l'Elysée, Paris et Berlin s'attachèrent une nouvelle fois à renforcer les institutions et processus bilatéraux. Les deux capitales souhaitaient ainsi empêcher que ne se répète la situation des années 1999/2000 lorsque, à l'aube de l'élargissement de l'Union européenne, les relations franco-allemandes étaient marquées par le mutisme et l'incapacité à agir communément, ce qui avait conduit à un conflit ouvert au sommet de Nice. Quelles ont été réellement les conséquences des réformes bilatérales sur les consultations franco-allemandes en matière de politique européenne ? Les deux pays sont-ils parvenus, au cours des dix dernières années, à identifier suffisamment tôt leurs divergences d'intérêts et à les surmonter ? Ont-ils réussi à régler des conflits de manière plus rapide et plus efficiente dans l'intérêt de l'Europe ? Les nouvelles structures ont-elles permis de lancer des projets stratégiques pour le développement de l'Europe à long terme ? Nous présentons ci-après quelques réflexions relatives à ces interrogations. Elles sont le résultat d'un projet de recherche de deux années, réalisé par l'Université de Cergy-Pontoise (CICC/CIRAC) en coopération avec l'Institut allemand de politique étrangère (DGAP – Berlin) et la Fondation Genshagen<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La version française de l'ouvrage collectif paraîtra aux Editions du CIRAC : Claire Demesmay, Martin Koopmann, Julien Thorel (éd.), *L'atelier du consensus. Processus de communication et de décision franco-allemands*, Cergy-Pontoise, 2013. La version allemande est parue aux Éditions Nomos : *Die Konsenswerkstatt. Deutsch-französische Kommunikations- und Entscheidungsprozesse in der Europapolitik*, Baden-Baden, 2013.

## *La coopération franco-allemande et la prise de décision en politique européenne*

Quelle fut, au cours des dix dernières années, la fonction du bilatéralisme franco-allemand, que médias et chercheurs glorifient et décrivent alternativement, en politique européenne ? L'analyse de situations politiques particulières<sup>2</sup> montre d'une part que Paris et Berlin n'ont que très rarement – ni lors de crises aiguës ni lorsqu'il s'agit de décisions concernant les affaires courantes à court terme ou encore de décisions portant sur des projets conceptuels à long terme – des positions d'emblée concordantes. D'autre part, leurs approches concernant la manière de surmonter les dissonances bilatérales sont dans très peu de cas convergentes du fait des différences qui caractérisent leurs cultures politiques respectives. Pour autant, les deux parties sont en règle générale en mesure de parvenir à des solutions communes au moyen d'un dialogue constructif.

En dépit de ce constat accommodant, il est difficile de parler d'un processus systématique et clairement établi lorsqu'on aborde la concertation franco-allemande en politique européenne. Tant que les positions de départ de la France et de l'Allemagne ne sont pas trop éloignées l'une de l'autre, cela n'a pas d'impact majeur sur leur coopération. Comme l'a montré la concertation entre Paris et Berlin lors du conflit russo-géorgien de 2008, cela n'aboutit ni à simplifier la coopération, ni à la rendre plus difficile. Mais lorsque les deux États poursuivent des intérêts différents et agissent en conséquence, l'absence de coopération systématique mène inévitablement à des blocages : la tentative française à l'été 2007 de porter sur les fonts baptismaux l'Union méditerranéenne sans consultation préalable avec le voisin allemand en est un exemple prégnant.

La force du bilatéralisme franco-allemand réside dans la capacité à parvenir à des positions communes, acceptables par les autres partenaires de l'UE, en dépit de perceptions initialement différentes. La solution trouvée à la crise de l'approfondissement consécutive à l'échec du Traité constitutionnel en 2005 par le biais du Traité de Lisbonne ou encore la gestion de la crise de la zone euro l'attestent. L'état actuel de la coopération bilatérale n'est pas sans conséquences sur les partenaires de l'Union européenne : tantôt les divergences franco-allemandes sont mises à profit par d'autres États-membres pour mieux faire valoir leurs propres ambitions ; tantôt certains partenaires perplexes et désarmés espèrent une impulsion commune en provenance de Paris et de Berlin pour surmonter les divergences intra-européennes. Tantôt on exige du tandem franco-allemand qu'il exerce un leadership, tantôt on en dénonce les tendances supposées à jouer les directoires.

A ce propos, la crainte d'une hégémonie franco-allemande au sein de l'UE est sans fondement, et ce pas seulement sur fond de crise économique et monétaire. La coopération des deux pays au cours des dix dernières années présente une image relativement homogène : si les deux parties sont en mesure de donner l'impulsion à un projet de politique européenne, elles sont alors tout à fait ouvertes à ce que d'autres partenaires s'y joignent. Mais dans le même temps, l'entente entre Paris et Berlin s'avère la plupart du temps indispensable dans le processus de décision européen, que ce soit à propos de sujets éminemment politiques ou purement techniques.

---

<sup>2</sup> Dans le cadre du projet de recherche, trois types de cas ont été traités : des décisions à court terme en réaction à des situations de crise (la crise de la zone euro, le Printemps arabe, le conflit russo-géorgien, la réaction à la catastrophe de Fukushima, la crise constitutionnelle de 2005), des décisions à moyen terme portant sur les affaires courantes (la planification budgétaire, la réglementation européenne concernant les émissions de CO<sub>2</sub> pour les véhicules particuliers, le sommet de Copenhague sur la politique climatique) ainsi que des décisions sur le long terme portant sur des choix conceptuels (l'Union pour la Méditerranée et la refonte de la politique européenne face à l'espace méditerranéen, la gouvernance de la zone euro, le traité de Prüm).

Si la coopération franco-allemande est sans aucun doute une constante du processus politique européen, il faut toutefois admettre que Berlin comme Paris ont utilisé leurs présidences respectives du Conseil européen au cours de la dernière décennie pour démontrer qu'ils pouvaient peser sur la prise de décision européenne. Ainsi, c'est durant la présidence allemande du Conseil au premier semestre 2007 que l'impulsion en faveur du sauvetage du traité constitutionnel a été donnée. De la même manière, la France a utilisé cette position de premier plan l'année suivante lors du conflit géorgien ; quelques mois plus tôt, la perspective de la présidence française avait catalysé l'inflexion française concernant l'Union pour la Méditerranée.

### *Le rôle accessoire des institutions et acteurs bilatéraux*

Les processus de communication et de décision franco-allemands sont plus complexes et les acteurs qui y participent plus nombreux que ne le laisse en général supposer la couverture médiatique. Cependant, il faut relativiser fortement l'importance des institutions bilatérales en politique européenne. Les acteurs et mécanismes bilatéraux de la coopération au quotidien prennent une part négligeable à la décision, que ce soit dans le cadre de la résolution d'une crise ou de la conception de la politique européenne sur le long terme.

Le fait que les ambassades ne soit pas impliquées directement dans le processus de décision s'explique par le fait que leur action au sein de l'UE se concentre sur les tâches classiques de la diplomatie publique : elles contribuent à améliorer la compréhension mutuelle et la confiance entre les deux États en transmettant des informations sur le pays partenaire et en accueillant leurs représentants nationaux. De même, les deux Secrétaires généraux pour la coopération franco-allemande au ministère des Affaires étrangères et au Quai d'Orsay – comme leurs adjoints respectifs issus du pays partenaire – n'apparaissent pas comme des acteurs-clés dans le cadre de décisions européennes spécifiques. Depuis la déclaration du 40<sup>ème</sup> anniversaire du Traité de l'Élysée en 2003, ils sont en charge de la coordination de la coopération franco-allemande au niveau gouvernemental. Leur influence plutôt limitée sur la prise de décision est essentiellement imputable au fait que leur rayon d'action dépasse rarement le cadre des thématiques purement bilatérales.

Lors des négociations portant sur des questions spécifiques de la politique européenne, d'autres acteurs occupent le devant de la scène. Depuis les débuts de l'intégration européenne, ce sont traditionnellement les chefs d'État et de gouvernement qui tiennent les rênes de la coopération franco-allemande. Dans cette perspective, le chancelier ou la chancelière et le président français disposent de deux formats d'échanges : le conseil des ministres franco-allemand, qui siège deux fois par an depuis janvier 2003, et les rencontres de Blaesheim inaugurées en 2001. Même si la rencontre des deux conseils des ministres constitue pour l'opinion publique un symbole important de la bonne coopération entre les deux voisins, elle n'est pas le lieu privilégié pour les négociations bilatérales. Ces dix dernières années, le Conseil des ministres ne semble avoir joué un rôle dans l'élaboration d'un compromis acceptable par les autres partenaires que sur quelques questions isolées telle la directive européenne sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> pour les véhicules particuliers.

Il en est de même du processus de Blaesheim. Certes, depuis 2001, ont eu lieu chaque année entre une et trois rencontres, à l'occasion desquelles certains dossiers de politique européenne ont été discutés – comme le sommet de Copenhague sur le climat lors de la rencontre de juin 2009 ou la crise de la zone euro en juin, août et octobre 2011. Toutefois, la plupart du temps, ces échanges n'ont pas été décisifs dans la recherche d'un compromis franco-allemand. Hormis quelques exceptions, ils constituent davantage une opportunité de donner de nouvelles

impulsion politiques à la relation bilatérale qu'un forum permettant de débattre ouvertement des dissonances et de chercher des compromis concrets. Ils constituent le cadre où l'on dessine ou bien annonce de grandes lignes politiques (par exemple la recapitalisation des banques à l'automne 2011 ou l'introduction de la taxe sur les transactions financières en janvier 2012). Mais les rencontres de Blaesheim sont rarement le lieu où l'on aborde la mise en œuvre de ces grandes lignes politiques, qui sont l'essence même des négociations politiques ; c'est encore moins le cas lorsqu'il s'agit de questions techniques ou administratives, qui sont abordées au niveau des experts dans les différents ministères.

Plusieurs raisons, qui dépendent à nouveau de la nature des décisions, justifient le fait que de tels forums d'échanges n'occupent pas une place centrale dans le processus de consultation franco-allemand. Dans les situations de crise, il est extrêmement rare que le rythme de l'action politique soit déterminé par les chefs d'État et de gouvernement. Dans ce contexte, ce sont des acteurs extérieurs qui jouent un rôle majeur, que ce soit les marchés financiers dans le contexte de la crise de la zone euro ou d'autres gouvernements comme dans le cas du conflit russo-géorgien. En outre, des événements imprévisibles peuvent avoir un rôle déterminant, tels les manifestations de masse du Printemps arabe ou l'accident de la centrale de Fukushima. Dans de telles situations, qui exigent de la part des politiques des réactions rapides, les rencontres planifiées de longue date ne sont pas appropriées. Au contraire, dans ces cas précis, les décideurs politiques doivent pouvoir mener des discussions qui ne nécessitent ni un long temps de préparation ni des efforts protocolaires trop lourds. Cela explique que la chancelière et le président français se soient rencontrés la plupart du temps en dehors de ces forums d'échanges bilatéraux classiques à propos de la crise financière. A mesure que s'aggravait la crise, ils ont privilégié des rencontres informelles et des formats de rencontre *ad hoc*, qui, en règle générale, avaient lieu en amont des Conseils européens et des sommets des pays de la zone euro. Par ailleurs, de tels formats d'échanges aident à trouver une solution non seulement aux crises extérieures à la relation franco-allemande, mais aussi aux crises bilatérales. Étant donné qu'ils permettent un dialogue direct et sans cérémonie entre les deux chefs d'État et de gouvernement, il n'est pas rare qu'ils contribuent à dénouer des situations conflictuelles et à trouver des compromis. Le meilleur exemple en est le blocage sur l'Union pour la Méditerranée, qui fut surmonté par la chancelière Merkel et le président Sarkozy, après de nombreux mois de tensions, en marge de la foire internationale CeBIT en 2008. De même, c'est une série de discussions entre éminents représentants de la chancellerie fédérale et de la présidence de la République, en dehors des institutions bilatérales, qui ont facilité le compromis sur les émissions de CO<sub>2</sub>.

Le rôle accessoire du Conseil des ministres franco-allemands et – dans une moindre mesure – des rencontres de Blaesheim dans le processus de décision bilatérale s'explique de surcroît par le caractère spécifique de nombreux dossiers de politique européenne. Dès qu'il s'agit de la conception sur le long terme de la politique européenne, de nombreux sujets de la coopération bilatérale relèvent de la compétence des différents ministères. Cela vaut par exemple pour les négociations du Traité de Prüm, portant sur l'amélioration de la coopération transfrontalière quant à la prévention et à la poursuite des actes délictueux, pour lesquelles les ministères de l'Intérieur, et non les chefs d'État et de gouvernement, étaient compétents. Cela vaut également pour la politique climatique, dont les ministères de l'Environnement – aux côtés des ministères des Affaires étrangères et des services du Premier ministre – ont eu la charge en grande partie. Que ce soit dans un cadre bilatéral ou multilatéral, ces décisions relatives aux choix conceptuels demeurent du ressort des ministres de tutelle ou des départements compétents dans les ministères. Elles n'exigent aucun format spécifique, mais elles posent comme préalable un dialogue régulier entre les fonctionnaires et les ministres des deux pays en dehors des rencontres médiatisées. Ce préalable semble respecté dans de

nombreux domaines politiques. Les champs de coopération comme la planification financière pluriannuelle ou la crise de la zone euro montrent que la coopération bilatérale est facilitée lorsque les fonctionnaires compétents peuvent s'appuyer sur des contacts personnels dans le pays partenaire. Car c'est par le biais de ce réseau informel et souvent dense, qui vit de rencontres et auquel les fonctionnaires d'échange dans les différents ministères contribuent, que des malentendus peuvent être rapidement écartés et, ainsi, que des compromis peuvent être trouvés.

Cette tendance à la spécialisation des acteurs du processus de décision politique est encore plus marquée dans le cas de questions techniques. Lorsque les généralistes dans les milieux politiques et diplomatiques ne disposent pas des connaissances techniques nécessaires, ils confient les discussions aux experts. Mentionnons ici les négociations sur les stress-tests imposés aux centrales nucléaires après l'accident de Fukushima. Elles ont eu lieu essentiellement au niveau des experts, avec la participation du Département de sûreté nucléaire du ministère fédéral de l'Environnement, de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et de l'Institut de Radioprotection et de Sûreté nucléaire (IRSN) en France. La méthode a d'ailleurs été saluée par les décideurs politiques eux-mêmes, parce qu'elle contribuait à éviter une politisation du conflit et ainsi à accélérer la recherche de compromis.

Surtout, le rôle secondaire des institutions bilatérales dans le système de décision et de communication concernant la politique européenne dans les deux pays s'explique par la préférence relative affichée par les acteurs – pas seulement franco-allemands – en faveur des formats multilatéraux. C'est particulièrement mais pas exclusivement le cas des questions de politique étrangère, pour lesquelles il n'y a souvent pas de réflexe franco-allemand. Dans les trois cas d'études proposés, on constate que les acteurs en charge des différents dossiers n'ont pas cherché, voire même ont évité tout contact avec le pays partenaire. La plupart des discussions ont eu lieu dans un cadre multilatéral avec la participation d'autres partenaires, européens ou, occasionnellement aussi, non européens. Mentionnons ici en particulier le Quint (Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne et Italie) et l'E3 (avec la participation de la Grande-Bretagne). La combinaison constructive de formats bilatéraux et multilatéraux, telle qu'elle fut mise au banc d'essai lors de la crise de la zone euro, semble être dans la plupart des cas un atout considérable pour la coopération franco-allemande en politique européenne. Lors de la crise de la zone euro, non seulement la concertation bilatérale entre la chancière et le président a été décisive, mais également l'intégration régulière de représentants de certaines institutions clés comme la présidence du Conseil de l'UE, la Commission européenne, l'Eurogroupe et la Banque centrale européenne dans le cadre du Groupe de Francfort.

Dans le cas de blocages au niveau bilatéral, voire communautaire, ce sont finalement les discussions en tête-à-tête au plus haut niveau qui sont déterminantes pour lever les tensions ou pour trouver une nouvelle dynamique de coopération par le biais d'un accord. Les contacts personnels, établis progressivement entre la chancière Merkel et le président Sarkozy après des difficultés initiales, ont ainsi joué un rôle capital. De manière générale, les personnes en place au niveau des décideurs et de leur entourage immédiat jouent un rôle non-négligeable. De ce fait, il serait judicieux qu'à l'avenir, les discussions de Blaesheim aient lieu régulièrement à intervalles restreints – indépendamment du contexte international et européen. Celles-ci doivent non pas remplacer, mais compléter les discussions multilatérales, qui ont joué un rôle croissant ces derniers temps.

## *Obstacles et limites de la coopération bilatérale*

La crise économique et financière a bien montré clairement que le poids politique de certains décideurs pouvait tout à fait influencer sur l'efficacité de la coopération franco-allemande. Ainsi, l'asymétrie entre le ministre allemand des Finances et son homologue français s'est accrue lorsque le ministère français est passé des mains de Christine Lagarde, expérimentée et proche de Nicolas Sarkozy, à celle de François Baroin, plus jeune et de moindre envergure sur les questions monétaires. De toutes les façons, contrairement au système français, le système politique allemand favorise un rôle plus indépendant des ministères, tandis que l'Élysée joue un rôle dominant sur les dossiers hautement politiques. De nouveau, le passage de Lagarde à Baroin l'a clairement montré.

L'asymétrie entre les structures décisionnelles nationales complique la coopération franco-allemande. La verticalité du processus de décision au sein du modèle centraliste et jacobin de l'État français, caractérisé par le rôle prééminent du président français, se distingue considérablement du modèle de décision horizontal allemand, dans lequel le principe de compétence (*Ressortprinzip*) accorde aux ministres fédéraux des prérogatives élargies. Il en résulte aussi côté allemand une multiplication des acteurs de la politique européenne, y compris des experts et représentants des groupes d'intérêts. Ces derniers réduisent à leur tour la marge de manœuvre de la coopération franco-allemande, puisque la position officielle allemande est en général le résultat d'un processus de concertation de longue haleine et, par conséquent, est *in fine* difficilement modifiable. Ces différences systémiques mènent inévitablement à des malentendus. C'est par exemple le cas de la perception des prises de positions officielles au niveau des ministres, qui ont dans les deux pays une valeur différente, résultant du fait qu'elles émanent soit des structures fédérales soit des structures centralistes. Il faut surtout souligner l'inégale importance des parlements au niveau de la légitimité des décisions. L'Assemblée nationale joue un rôle mineur dans le processus décisionnel français, en particulier en dehors des phases de cohabitation, donc sur l'ensemble de la période étudiée de 2003 à 2012. En revanche, l'approbation du Bundestag – par exemple lors de la crise de la zone euro – est indispensable à de nombreuses décisions du gouvernement fédéral. Le rôle prééminent du Bundestag a été encore accru par l'instabilité de la coalition gouvernementale au pouvoir – comme par exemple durant la crise la zone euro, lors de laquelle le Parti libéral démocrate (FDP) luttait pour sa survie politique.

L'asymétrie des systèmes politiques influe sur la coopération franco-allemande dans pratiquement tous les champs de la politique européenne. Cela vaut également pour la politique étrangère et de sécurité. Traditionnellement, ce champ politique représente du côté français la « chasse gardée » du chef de l'État depuis la création de la V<sup>e</sup> République, tandis que du côté allemand, il est caractérisé par le rôle prééminent de la chancellerie. Néanmoins, depuis 2003, cette situation n'a pas permis de fluidifier la coopération avec Paris sur tous les dossiers. Lors des discussions sur l'Union pour la Méditerranée, le rôle de tout premier plan du président Sarkozy (et de son conseiller Henri Guaino) a longtemps été un sérieux problème. Si le régime présidentiel français a influé positivement sur le rythme et la fiabilité des décisions françaises lors de la crise consécutive à l'échec du traité constitutionnel ou lors de la crise de la zone euro, elle a constitué un obstacle à la coopération sur l'Union pour la Méditerranée du point de vue allemand : longtemps, Berlin n'a pas compris la répartition des tâches du côté français. Par ailleurs, le rôle très exposé du président français et de son conseiller personnel ont longtemps relégué à l'arrière-plan les canaux de communication diplomatiques traditionnels. Le blocage bilatéral n'a finalement pu être surmonté qu'avec le



retour à un modèle classique d'échanges diplomatiques au plus haut niveau ; en attendant, la position dominante de la chancellerie n'a pu empêcher une profonde crise franco-allemande.

Même après 50 années de coopération franco-allemande sur la base du Traité de l'Élysée, la politique européenne n'est pas le lieu d'une harmonie bilatérale entre Paris et Berlin. La conclusion irréfutable selon laquelle l'action commune est nécessaire n'a conduit, au cours des décennies, ni à des modifications profondes des objectifs respectifs des deux États en politique européenne ni à ce que les deux partenaires se tournent plus naturellement l'un vers l'autre. Le succès de la coopération franco-allemande en politique européenne continue de dépendre fortement de la volonté politique des décideurs à la tête de l'État ou du gouvernement, dont les décisions en politique européenne dépendent très souvent des données de la politique intérieure. La France a ainsi justifié sa décision de ne pas participer aux négociations concernant le Traité de Prüm au moyen d'arguments constitutionnels.

A cela s'ajoute le fait que les plateformes institutionnelles bilatérales de communication, comme les rencontres de Blaesheim ou les Conseils des ministres franco-allemands, n'ont pas été utilisées au niveau bilatéral pour mettre au point des décisions répondant à des crises, aux choix conceptuels ni aux affaires courantes. Même les différents conseils franco-allemands, ces forums d'experts créés à la fin des années 1980, sont dans un état de léthargie. Le Conseil franco-allemand pour l'Environnement – comme la commission franco-allemande pour les questions de sûreté des installations nucléaires – ne s'est pas davantage penchée sur les conséquences de la catastrophe de Fukushima que le Conseil franco-allemand de sécurité et de défense sur le conflit russo-géorgien ou l'intervention en Libye en 2011. Et le Conseil économique et financier franco-allemand n'a pas été beaucoup plus présent sur le dossier du sauvetage de la zone euro : entre 2003 et 2012, il n'a été convoqué que deux fois.

## *La nécessaire modernisation du système de communication franco-allemand*

Au cours des dernières décennies, l'introduction régulière de nouveaux instruments a densifié le système de communication franco-allemand, qui en même temps a perdu en visibilité. Partant, il faut à l'avenir se concentrer sur une utilisation plus efficace des instruments existants et non chercher à créer de nouvelles institutions qui alourdiraient le processus de concertation et en réduirait l'efficacité. 50 ans après la signature du traité de coopération bilatérale, la France et l'Allemagne doivent se consacrer à l'amélioration du système en place et soumettre celui-ci à l'épreuve de la modernisation. Dans ce cadre, elles ne pourront échapper aux examens suivants : analyser la pertinence des institutions bilatérales dans le contexte actuel ; supprimer les institutions devenues désuètes ; préciser les prérogatives des institutions qui seront maintenues ; améliorer les interactions entre les différents mécanismes existants.

Toutefois, une nouveauté institutionnelle pourrait faire exception à la règle. Au vu de la tendance à la centralisation des décisions politiques au niveau de la chancellerie et du président français, qui s'est renforcée au cours de la crise financière, l'intervention de fonctionnaires d'échanges de haut rang à la chancellerie et à la présidence de la République serait utile. Ils pourraient contribuer à éviter les actions unilatérales et diminuer le risque de malentendus qui en découlent, à la condition qu'ils soient totalement impliqués dans les processus opérationnels. Certes, l'influence des fonctionnaires d'échanges ne doit être surestimée. Il est toutefois inconcevable qu'à une époque où tous les grands ministères disposent de cet instrument, les centres du pouvoir à Berlin et à Paris n'y aient pas recours. L'alternative serait de rattacher à l'avenir les secrétaires généraux pour la coopération franco-allemande et leurs adjoints du pays partenaires aux services de la présidence de la République et de la chancellerie plutôt qu'aux ministères des Affaires étrangères, comme c'est le cas actuellement. Un tel changement institutionnel devrait s'accompagner d'un élargissement de leurs compétences et donc une revalorisation de leur statut, puisqu'ils auraient alors une compétence en politique européenne au-delà de celle qu'ils ont dans le cadre de la relation bilatérale. Le préalable à une telle évolution serait qu'une structure quasiment équivalente soit créée au Quai d'Orsay et à l'*Auswärtiges Amt* pour que soit préservé le profil franco-allemand des ministères des Affaires étrangères et pour que leur efficacité opérationnelle en politique européenne soit renforcée. Pourquoi ne pas confier les postes de directeurs-adjoints des Directions Europe à Paris et Berlin à des diplomates expérimentés du pays partenaire ? De telles mesures revaloriseraient la coopération franco-allemande et la renforceraient là où se trouvent les leviers de la politique européenne.

La connaissance du pays partenaire n'est pas déficitaire. Outre les acteurs traditionnels (en premier lieu les ambassades), ce sont les secrétaires généraux pour la coopération franco-allemande et leurs adjoints ainsi que les fonctionnaires d'échanges qui sont chargés d'améliorer la compréhension mutuelle. L'intensification de la coopération entre les parlementaires des deux pays a également contribué à ce que les différents acteurs de part et d'autre du Rhin disposent d'informations exhaustives sur la politique intérieure et la politique extérieure du pays voisin. Néanmoins, qu'ils soient ministres ou appartiennent aux instances décisionnaires des ministères, les décideurs ne semblent pas tenir souvent compte de ces informations. Cela est partiellement imputable à un manque de volonté ou au désintérêt, mais aussi au système lui-même.

La création d'instances de coordination bilatérales à partir de 2003 a conduit à la spécialisation des acteurs de la coopération bilatérale : paradoxalement, on ne perçoit pas la

réelle nécessité de se pencher sur les positions du pays voisin du fait de la présence de ces acteurs qui ont une fonction de médiation. Elle devient l'affaire des spécialistes. A l'intérieur d'un pays, le flux de communication se heurte par ailleurs en de nombreux endroits à des blocages, si bien que les connaissances acquises sur le pays voisin ne sont pas diffusées. La position de la Commission des Affaires européennes à l'Assemblée nationale en est un exemple : elle débat de questions franco-allemandes dans le cadre de séances communes avec sa commission jumelle au Bundestag et dispose ainsi d'un remarquable réservoir de connaissances, mais elle n'a aucune influence significative sur la prise de décision. Partant de ce constat, il serait souhaitable d'extraire les échanges franco-allemands du cercle des initiés et de sensibiliser à la coopération bilatérale davantage d'acteurs issus des milieux politiques et administratifs, sans pour autant que ceux-ci doivent devenir des spécialistes des relations franco-allemandes.

Par ailleurs, il faudrait jeter des ponts entre les différentes institutions qui, de leur côté, entretiennent déjà un échange franco-allemand. Dans cette perspective, il serait utile d'organiser des discussions entre les directeurs des centres de planification et des représentations permanentes à Bruxelles, entre les présidents des commissions des Affaires européennes au sein des parlements et les représentants des conseils franco-allemands – si toutefois ceux-ci subsistent. Ils pourraient avoir lieu en amont des Conseils des ministres franco-allemands et leurs résultats seraient ensuite présentés à la réunion des ministres. De même, une meilleure communication entre les Commissions des Affaires européennes et des Affaires étrangères des deux parlements serait utile à la concertation franco-allemande.

Dans la perspective d'une sensibilisation aux échanges franco-allemands d'autres acteurs, il serait également judicieux de développer les rencontres informelles entre les cadres intermédiaires et supérieurs de l'Administration en France et en Allemagne. Les deux pays disposent déjà de quelques formats d'échanges de ce genre, comme le Cycle du séminaire franco-allemand pour les jeunes fonctionnaires des ministères des Finances français et allemand initié en 1999 ou le module de formation commun pour les jeunes diplomates des deux pays inauguré en 2010. Ce type de rencontres permet non seulement de mieux comprendre la culture politique et les positions du pays voisin, mais aussi de développer un réseau que les fonctionnaires peuvent ensuite mettre à profit dans leur pratique professionnelle. Ces contacts sont fondamentaux pour l'élaboration d'un réflexe franco-allemand et pour l'amélioration de la communication au quotidien concernant les affaires courantes. En conséquence, il serait souhaitable d'étendre ce type de formats d'échanges à d'autres ministères, mais aussi d'y intégrer des fonctionnaires chevronnés et pas uniquement les jeunes fonctionnaires. Dans cette perspective, connaître la langue du pays partenaire serait un atout majeur.

Il faudrait surtout renforcer les échanges entre les collaborateurs des centres de planification des ministères des Affaires étrangères et de la Défense des deux pays. Au regard des difficultés des deux pays à se concerter, il serait effectivement important que les praticiens généralistes de la politique étrangère aient l'opportunité de réfléchir régulièrement et ensemble à des stratégies de politique internationale. Sur des questions qui n'ont pas de rapport direct avec la relation franco-allemande, un débat durable sur leurs pratiques traditionnelles de la politique européenne, leurs cultures en politique étrangère et leurs prises de position pourraient, à moyen et long terme, contribuer à un rapprochement et, ainsi, préparer le terrain pour de futures initiatives franco-allemandes. Et si la mise en place d'un centre de planification franco-allemand commun devait échouer, ne devrait-on pas au moins envisager la nomination des directeurs des centres de planification au Quai d'Orsay et à

l'Auswärtiges Amt aux postes de directeurs adjoints du centre de planification du pays voisin ?

L'implication permanente du partenaire dans les réflexions stratégiques nationales devrait devenir la norme dans les relations franco-allemandes. C'est dans l'absence de planification stratégique commune que réside l'un des déficits les plus significatifs de la coopération franco-allemande en politique étrangère et européenne. L'imbrication institutionnelle la plus complexe qui soit se heurtera toujours aux limites de son efficacité si les deux parties ne s'ouvrent pas à un échange sérieux et durable sur les fondements de leur politique étrangère et européenne : les traditions nationales en politique économique ou en politique étrangère et de sécurité doivent être mises sur la table de la même manière que l'importance des zones d'influence géopolitiques. Pour cela, il faut avant tout à Paris et à Berlin la volonté politique – adapter les institutions franco-allemandes existantes ou les remplacer par d'autres est un problème de moindre importance. Un succès durable, pour ainsi dire un nouveau saut qualitatif dans les relations franco-allemandes, ne pourra être atteint que lorsque l'on réussira à sensibiliser également l'opinion publique des deux pays à la nécessaire adaptation des politiques nationales. La solution à ce problème dépasse largement les aspects institutionnels et processuels. Néanmoins, c'est dans ce domaine que les fondements peuvent être posés.