



DR. ANGELICA SCHWALL-DÜREN

MITGLIED DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES
STELLVERTRETENDE VORSITZENDE
DER SPD-BUNDESTAGSFRAKTION

Kolloquium in Karlsruhe am 7. Oktober 2008

Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (IHEDN), 174^{ème} session en région

Die deutsch-französischen Beziehungen

Monsieur le colonel Lalanne-Bertoulitcq,

Sehr geehrter Herr Professor Hippler,

Mesdames, mesdemoiselles, messieurs les auditeurs de la cent soixante-quatorzième session en région,

Je vous souhaite la bienvenue dans mon pays ! J'espère que vous aurez le plaisir de découvrir la région, entre vos conférences qui s'annoncent très intéressantes.

Je vais vous parler des relations entre nos deux pays, la France et l'Allemagne, du point de vue politique, puisque c'est mon métier.

Les relations politiques franco-allemandes vues depuis Berlin

Introduction : la normalisation des relations franco-allemandes

Paris et Berlin font à nouveau la une des journaux ces derniers jours : Que cela soit au sujet des émissions de CO2 ou sur l'attitude à adopter face à la crise financière qui atteint l'Europe, nous pouvons lire de nombreux titres annonciateurs de crise violente entre nos deux pays, à l'heure de la présidence française de l'Union Européenne. Je vous rassure : ce n'est que monnaie courante au sein de la coopération politique franco-allemande. Et j'irais même plus loin : il est grandement temps que l'on recommence à se disputer ! Car voilà ma thèse sur les relations entre la France et l'Allemagne : elles n'ont jamais été aussi

fructueuses que lorsqu'elles vont jusqu'à la dispute : c'est dans ces cas-là que l'on est obligé de prendre les grandes décisions de compromis ! (dans le meilleur des cas bien sûr)

Nous avons fêté cette année les 45 ans du Traité d'amitié franco-allemand de l'Elysée le 22 janvier 1963. Lors de ses quarante ans, nous, les députés allemands, avons eu l'émotion de siéger à Versailles aux côtés des députés de l'Assemblée nationale : un moment historique qui reste ancré dans nos carrières parlementaires. Voilà donc quarante-cinq ans que les relations entre nos deux pays voisins bénéficient d'une profondeur, d'une stabilité et d'un climat de confiance exceptionnels. Il n'est plus de domaine dans lequel la France et l'Allemagne ne se soient attelées à un traité, à un groupe de travail, à un projet communs.

Quand je pense que nos deux nations naguère ennemies sont même allées jusqu'à écrire un manuel d'histoire commun pour les lycées de part et d'autre du Rhin ! C'est un symbole fort, à l'image d'une coopération sans précédent à l'échelle de notre planète. Ne serait-ce que de savoir que le chapitre de la Deuxième Guerre Mondiale peut être étudié pareillement par un adolescent français et un adolescent allemand est selon moi une petite révolution idéologique. Cet exemple montre aussi le modèle que constitue cette amitié franco-allemande au sein de l'Europe : si la France et l'Allemagne peuvent parler d'une voix sur la période douloureuse des années quarante, pourquoi pas les autres pays européens ? C'est exactement cet effet « boule de neige » que l'on appelle le moteur franco-allemand de l'intégration européenne.

Les relations franco-allemandes souffrent cependant de leur succès : elles sont devenues tellement banales qu'elles ne transportent plus les foules. Et pourtant : par le biais du processus de Blaesheim des rencontres informelles entre les deux chefs de l'Etat, des conseils des ministres franco-allemands (environ deux par an), des visites de

délégations parlementaires de part et d'autres du Rhin, la politique allemande ne se fait plus sans la France et vice-versa. Les petits pas permettent toujours les grands pas. Et aujourd'hui plus que jamais, la construction européenne a besoin d'un input de nos deux pays. Je vais tenter de vous décrire ici ma vision de ce que l'on appelle le « moteur » de l'Europe.

1. La relation franco-allemande ne va pas de soi

1.1. Un jeu à somme positive

Il me semble important de souligner dans un premier temps que cette relation privilégiée entre la France et l'Allemagne, aussi banalisée soit-elle à l'heure actuelle, ne va pas de soi aujourd'hui, tout comme elle n'allait pas de soi en 1954 lors de la signature du Traité de la Communauté Economique de Charbon et de l'Acier (CECA) ou surtout en 1963 lors de la signature du Traité de l'Elysée entre Konrad Adenauer et Charles de Gaulle.

Il a fallu à l'époque une volonté politique forte : celle de la réconciliation après trois guerres meurtrières, et surtout le désir de construire une entité commune au sein du continent européen. Ce désir, qui était déjà ancré dans la Déclaration de Robert Schuman le 9 mai 1950, a donné naissance à la construction européenne. Et il repose sur une entente à égalité entre la France et l'Allemagne comme base fructueuse d'un projet plus large, à l'époque encore flou (mais est-il plus clair aujourd'hui ? La question reste posée...), et qui année après année est devenu l'Union Européenne à vingt-sept Etats-membres que nous connaissons aujourd'hui.

Selon Alfred Grosser, cette démarche originelle était fondée non plus sur la notion traditionnelle du jeu à somme nulle (je dois obtenir des compensations pour tout avantage que je consens à d'autres) mais sur

celle du jeu à somme positive (la somme des sacrifices consentis est inférieure aux avantages retirés par chacun de l'existence de la communauté). Cela constitue selon moi le cœur de ce que l'on appelle l'esprit communautaire : le dépassement des intérêts nationaux avec la certitude qu'ensemble, nous en ferons plus et nous le ferons mieux.

1.2. La dialectique franco-allemande au service de l'Europe...

Au sein de la construction européenne, le couple franco-allemand a (presque) toujours été efficace grâce à la dialectique qu'il représente intrinsèquement : Les intérêts français et allemands étant à l'origine tellement éloignés l'un de l'autre - et il suffit de penser bien schématiquement aux agriculteurs français et aux industriels allemands pour le comprendre (même si aujourd'hui la réalité est plus complexe) - qu'un accord entre la France et l'Allemagne pouvait être la base d'un accord pour tous les autres membres.

Et c'est justement parce que l'amitié franco-allemande n'était pas donnée d'avance, que l'étincelle issue de cet accord dialectique a longtemps suffi à entretenir le feu de la construction européenne. Il serait donc faux selon moi de dire que la construction européenne a besoin d'une convergence des intérêts nationaux. Non, elle a besoin d'une opposition fructueuse et sincère, comme on la trouve entre nos deux pays, qui puisse donner une stabilité et une symbolique à son évolution.

Ces différences franco-allemandes, on les retrouve dans les mentalités ou dans les structures politiques. On peut par exemple très bien les observer dans un domaine qui était en débat il y a quelques années, celui de la politique industrielle, mais aussi dans les questions institutionnelles ou dans le domaine de la politique étrangère de l'Union Européenne.

1.2.1. Dans la politique industrielle, économique et financière

Si la France, selon la tradition républicaine et colbertiste, voit d'un bon œil l'intervention de l'Etat dans l'économie (et pas uniquement sous le Président Sarkozy), l'Allemagne s'est construite un modèle où l'Etat doit se limiter à créer un cadre favorable à l'épanouissement de l'économie et au dialogue social, ce que nous appelons l'économie sociale de marché.

On peut donc imaginer quels problèmes peuvent engendrer les tentatives de rapprochements des politiques économiques, et il suffit de penser aux conflits il y a quelques années sur la fusion Aventis/Sanofi ou la tentative de rachat de Alstom par Siemens pour le comprendre, ou encore le récent conflit sur la manière de faire face au crash financier et bancaire qui menace l'Europe.

Et cependant, malgré ces conflits, je reste persuadée que c'est seulement sur la base d'un accord entre la France et l'Allemagne dans le domaine des politiques économiques que nous aboutirons à une base de discussion pour faire avancer le processus de Lisbonne, le processus au sein duquel les pays de l'UE se sont engagés en 2000 à faire de l'Union Européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ».

Et cela est d'autant plus actuel à l'heure de la grande crise financière qui secoue nos pays. La mondialisation impose de nouveaux défis à nos économies, qui sont soumises de plein fouet à la concurrence internationale. Or s'il est un domaine, où la politique pense en premier lieu en termes nationaux, c'est bien celui de la politique industrielle et économique : comment sauver mes entreprises, mes employés, mes électeurs ?! Certes il apparaît de plus en plus nécessaire de favoriser la naissance de « champions européens » en matière économique, mais il faut :

- Premièrement qu'ils soient vraiment européens, c'est-à-dire qu'un pays accepte de céder la présidence à un autre (je pense bien sûr à EADS) ;
- Et deuxièmement que suive aussi une coordination de la politique économique. Il n'y aurait rien de plus contre-productif que de continuer sur la voie du « chacun pour soi ». Dans ce domaine, nos deux chefs de l'Etat avaient montré le bon exemple le 10 septembre 2007 en s'engageant par écrit pour une initiative européenne pour la stabilité financière. Malheureusement, cela est resté sur le papier... et le concept d'une gouvernance économique est encore très vague.

Enfin, il est temps selon moi de nous atteler à la « grande » étape : accomplir les réformes sociales rendues nécessaires par de nouveaux défis économiques, afin de travailler à l'Europe sociale que nous recherchons tant. L'Europe sociale ne s'atteindra pas par le statu quo et la préservation de nos politiques nationales, elle sera le fruit de notre capacité à aller de l'avant dans nos réformes. Français et Allemands ont un rôle précurseur à jouer dans ce domaine, main dans la main.

1.2.2. Dans le débat institutionnel

Outre nos systèmes économiques, nos systèmes politiques sont également foncièrement différents. Le système d'Etat centralisé à la française s'oppose ainsi au système fédéral allemand, avec son enchevêtrement complexe de compétences entre Etat fédéral et Länder, et avec au niveau gouvernemental le principe d'autonomie des ministères, ou encore le rôle d'orientation et non d'arbitrage de la Chancellerie. Le système semi-présidentiel français laisse en outre moins de place au Parlement que notre système parlementaire. Ces

différences sont parfois difficiles à surmonter lorsqu'il s'agit de dialogue bilatéral – demandez donc aux deux coordinateurs franco-allemands Günter Gloser et Jean-Pierre Jouyet ! – mais elles se révèlent fort utiles lors de la réflexion sur l'édifice institutionnel européen : il faut chercher un accord au-delà des deux systèmes !

Nous pouvons prendre l'exemple de la coopération franco-allemande au sein de la Convention sur l'avenir de l'Europe, qui a donné naissance au Traité Constitutionnel européen. A l'époque, outre deux positions communes dans les domaines de la défense et de la politique intérieure, les concertations franco-allemandes dans le domaine institutionnel ont permis aux autres Etats-membres d'aller plus loin dans les discussions. En ce qui concerne la présidence de l'Union par exemple, alors que la France était à l'origine focalisée sur l'idée d'un Président du Conseil Européen et l'Allemagne sur celle du Président de la Commission, les deux pays ont réussi à s'entendre en janvier 2003 sur une proposition commune de présidence bicéphale. La Convention n'a certes pas entériné cette idée, mais cela a tout de même permis un renforcement du rôle du président de la Commission au sein du Traité constitutionnel. En outre, l'initiative franco-allemande de création d'un poste de ministre des affaires étrangères de l'Europe a été, elle, reprise en cœur par les autres Etats-membres.

Je pourrais encore citer d'autres exemples, notamment celui du Pacte Européen sur l'Immigration et l'Asile, qui a vu le jour sous présidence française de l'UE le mois dernier, notamment grâce à une étroite concertation entre les ministres allemand et français, messieurs Schäuble et Hortefeux.

Pour toutes ces raisons, le duo franco-allemand n'est, je pense, pas contournable, mais il est cependant de plus en plus nécessaire qu'il s'adapte à de nouvelles réalités.

2. Les nouveaux défis du moteur franco-allemand

2.1. Elargir le schéma franco-allemand

Dans l'Union élargie à 27 membres, le couple franco-allemand ne va plus de soi, il a perdu en prestige et en influence. Si la puissance cumulée des deux pays atteint 30% population de l'Union à 25 et 55% du PIB de la zone euro, il n'empêche que la nouvelle constellation fait que les deux pays, comme la plupart des « anciens » pays, ont rétrospectivement moins de poids au sein des institutions européennes : ils n'ont par exemple plus qu'un commissaire à Bruxelles. Dans le nouveau système, il faudra peut-être même s'ils renoncent à un commissaire... Il faut surtout avouer que les 26 autres Etats-membres ne se reconnaissent pas forcément dans la voix franco-allemande et crient au « directoire » ou à l' « hégémonie », comme nous l'avons vu lors de la crise irakienne en 2002.

Je souhaite à ce propos faire une petite parenthèse : cette crise a été révélatrice d'un grand renouveau dans les relations franco-allemandes, même si cela n'a pas porté ses fruits au niveau européen. Berlin a choisi pour la première fois Paris contre Washington. Depuis 1963 l'Allemagne avait comme principe premier de sa politique étrangère de ne pas choisir entre les relations franco-allemandes et les relations transatlantiques. On peut penser à ce fameux préambule du Traité de l'Elysée, imposé par le Bundestag, et qui ancre l'allégeance des Allemands de l'Ouest aux Etats-Unis. Or ce grand tournant irakien n'a pas été fructueux, notamment parce qu'il s'est limité à une entente entre deux, au lieu de chercher à sublimer cet accord par un véritable dialogue européen, qui

aurait peut-être été, qui sait ?, un bon exemple de Politique Etrangère et de Sécurité Commune...

Pour reprendre un exemple plus actuel, je souhaite souligner la bonne influence sur leurs camarades européens qu'ont eu nos deux pays pour faire face au conflit de la Géorgie. Les Européens, sous présidence française, n'ont pour une fois pas été divisés dans leurs positions et ont su parler d'une voix, une voix modérée entre les intérêts de la Russie et de la Géorgie. J'espère que cela restera un exemple à suivre pour une politique étrangère commune.

Pour revenir aux reproches d'arrogance de la part des autres Etats-membres, il est important de souligner que le couple franco-allemand a le devoir de se faire mieux accepter par les nouveaux Etats-membres ainsi que par les petits pays, qui sont les premiers inquiets face à la voix franco-allemande, qui symbolise « la vieille Europe » des grands pays.

Même si la dimension culturelle de l'entente franco-allemande perdure indépendamment de la perte de poids des deux pays, il devient donc plus que nécessaire d'élargir ce schéma bilatéral.

Le « jeu à somme positive » dont j'ai déjà parlé doit être réactivé aujourd'hui, tant au niveau franco-allemand qu'au niveau européen dans son ensemble : Il faut aller plus loin dans la forme et aller plus loin dans le fond.

2.2. Une avant-garde ?

L'« avant-garde » proposée par le grand européen Jacques Delors, ou l'idée d'un noyau dur au sein de l'Union Européenne n'est pas nouvelle : déjà en 1994, deux députés allemands du parti conservateur CDU, Karl Lammer et Wolfgang Schäuble, avaient proposé un plan sur cette base d'une « Kerneuropa ». Mais le gouvernement français l'avait rejeté avec

véhémence, reprochant à ses collègues allemands de vouloir exclure l'Europe latine (l'Italie n'était dans le plan allemand pas dans le noyau dur) et surtout de vouloir imposer son système fédéral. Le système des cercles concentriques proposé par la suite par l'ancien premier ministre Edouard Balladur a été privilégié, notamment par le biais de l'introduction du principe des coopérations renforcées dans le Traité d'Amsterdam et surtout de leur simplification dans le Traité constitutionnel européen devenu Traité de Lisbonne. Ce processus permettra, en temps voulu, à ceux qui veulent aller plus loin d'aller plus loin. Il sera nécessaire cependant que ce processus reste ouvert aux autres pays, comme cela est le cas aujourd'hui avec la Pologne dans le cadre du Triangle de Weimar, le Royaume Uni dans le cadre de la politique de défense, ou encore l'Italie, l'Espagne et le Royaume Uni dans le domaine de la politique intérieure.

Je souhaite faire un petit aparté sur le domaine de la défense, un domaine privilégié pour les avant-gardes et coopérations renforcées, puisque nous sommes ici au sein de l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale :

C'est un domaine où la France et l'Allemagne se sont déjà montrées à l'avant-garde, notamment grâce à la Brigade franco-allemande, dont la création a été décidée ici-même à Karlsruhe en 1987. Celle-ci est un bon exemple d'une coopération franco-allemande qui a évolué en projet de plus en plus européen, pour donner les groupements tactiques européens créés en 2004 (battle groups).

La Présidence française de l'UE a fait de l'Europe de la défense une de ses priorités, alors que le Président Sarkozy avait annoncé le retour de la France dans l'OTAN. C'est un moment important, j'espère qu'il sera suivi d'engagements importants pour la cause européenne. Soulignons que la proposition de faire un ERASMUS des armées, un programme

d'échanges européens de soldats, existe déjà au niveau franco-allemand : encore un exemple à suivre ! Cependant, il faudrait définir ce que l'on comprend par l'idée d'une défense européenne plus importante: Parle-t-on d'augmenter les effectifs et le budget, ou bien s'agit-il de développer ensemble un concept de défense commun ? Je pense par exemple aux désaccords en Europe sur le projet américain de bouclier antimissile en Pologne et en République Tchèque. Cette question me semble très proche de mon dernier défi lancé aux relations allemandes sur la finalité européenne.

2.3. À la recherche de la finalité européenne

Enfin, le fait que l'on reproche aux relations franco-allemandes d'être devenues banales est selon moi directement lié au fait que l'idée qui était au bout du tunnel en 1950, celle de la finalité du projet européen, ne s'est pas éclaircie avec le temps. C'est pourquoi l'on reproche à l'heure actuelle aux relations franco-allemandes de ne plus traîner le carrosse européen. Les métaphores sont nombreuses en la matière, qui dénoncent « un moteur sans carburant », pour regretter que de grandes initiatives franco-allemandes se fassent rares. Je pense que ce qu'il manque aujourd'hui, c'est un vrai grand projet franco-allemand sur l'Europe, un projet de société, qui puisse réunir les volontés françaises et allemandes quant à la finalité européenne. Il faudrait pour cela que les deux pays soient capables eux-mêmes de définir très franchement ce qu'ils attendent de l'Europe : une Europe des nations dotée d'institutions communautaires faibles et où les Etats nationaux décident de tout ou une Europe d'inspiration fédérale où les institutions sont fortes et les Etats partagent leurs souverainetés ?

Il faudrait évidemment régler aussi les questions des limites géographiques de l'Europe. Toutes ces questions participent de la fameuse « finalité ».

Le moteur de l'Europe se trompe d'objectif s'il se regarde le nombril. Il s'agit de regarder ensemble vers l'Europe et non se regarder dans les yeux !

C'est dans ce sens-là que je vois la nécessité d'une avant-garde : pour entraîner dans son sillon les autres partenaires européens.

Conclusion :

L'Europe a donc besoin d'une voix franco-allemande, parce que celle-ci est parvenue à parler un langage de raison tourné vers l'Europe. Lorsqu'elles décident seules, nos deux nations ne décident pas forcément dans un esprit communautaire. C'est un reproche que j'ai déjà pu faire autant de ce côté que l'autre du Rhin. Mais lorsqu'elles ont un intérêt à faire avancer une question, celui-ci est communautaire, il est résolument européen.

Il faut cependant qu'il reste toujours à l'esprit des hommes et femmes d'Etat que sans l'autre, l'un n'irait pas loin. Ainsi, l'Union Méditerranéenne que planifiait le Président Sarkozy sans l'Allemagne n'est pas envisageable. Très vite, un accord a été trouvé pour surmonter ce conflit. L'équilibre est parfois fragile, mais il doit être stable pour pouvoir tenir le coup.

Merci de votre attention.