

## INTRODUCTION

FRANCE-ALLEMAGNE,  
ENTRE APPARENCES ET RÉALITÉ

PAR

XAVIER PACREAU (\*) ET WOLFRAM VOGEL (\*\*)

Peu après les élections législatives en Allemagne au mois de septembre 2009, deux événements soulevèrent à nouveau l'intérêt d'un certain nombre d'observateurs sur la situation du couple franco-allemand : le vingtième anniversaire de la chute du Mur de Berlin au mois de novembre, suivi de près par la cérémonie du 11 novembre, à laquelle le Chancelier fédéral fut convié au titre d'invité d'honneur. Ces commémorations nationales renvoyaient à des titres différents à des événements historiques ayant cependant une portée symbolique au-delà des frontières de chacun des deux Etats. La grande proximité manifestée par la France et l'Allemagne lors de ces occasions appelle nécessairement à en vérifier la nature afin d'observer si les apparences empruntées de solennité et de ferveur sont bien soutenues par une véritable capacité des deux pays à formuler des orientations communes, une capacité d'imaginer l'avenir en commun. Cela permettra ainsi de porter un regard prospectif sur ce que pourra devenir la relation franco-allemande.

### LE PARADOXE DE LA RÉCONCILIATION

La mise en scène du lien franco-allemand est une tradition qui n'est pas seulement de circonstance le 22 janvier – jour de la signature du Traité de l'Élysée – et tous les six mois, à l'occasion des consultations intergouvernementales. Lors des commémorations du 11 novembre à Paris, lorsque le Chancelier a accepté l'invitation du Président de la République, on a assisté à un nouvel acte symbolique : la célébration conjointe de la mémoire des disparus de la Première Guerre mondiale devant la tombe du Soldat inconnu, au pied de l'Arc de Triomphe. Sans aucun doute s'agit-il là d'un geste fort, mais la force du symbole semble en décalage par rapport aux nécessités contemporaines de la coopération des deux pays, confrontés à

(\*) Chercheur associé au Centre Thucydide – Analyse et recherches en relations internationales de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France) et directeur de la revue *Le Forum franco-allemand*.

(\*\*) Directeur du bureau parisien de l'Institut franco-allemand de Ludwisburg.

une crise mondiale appelant des réponses globales. «*Le XX<sup>e</sup> siècle appartient au passé. Le monde eurocentré n'existe plus*», a reconnu Joschka Fischer (*Le Monde*, 27 septembre 2009). Certes, les discours de Nicolas Sarkozy et d'Angela Merkel abordèrent les risques de la globalisation, mais insistèrent néanmoins fortement sur l'idée de réconciliation. «*Ce n'est pas un simple retour aux sources, c'est un retour au sens*», écrivaient en parallèle les secrétaires d'Etat français et allemand au ministère de la Défense (*Le Figaro*, 11 novembre 2009). Or, paradoxalement, depuis plus de vingt ans, on proclame la fin des actions symboliques et on fait remarquer que la réconciliation entre les deux pays ne joue plus un rôle significatif dans la mesure où les principaux efforts dans ce domaine ont déjà été accomplis. Cependant, ces proclamations ne reflètent-elles pas en fait un déficit de perspectives d'avenir pour le couple franco-allemand? Ne conviendrait-il pas alors de se concentrer sur la correction de l'asymétrie qui existe entre le fond et la forme de cette relation : plutôt que de proclamer notre proximité, accordons-nous réellement sur les défis à moyen terme, à commencer par la coordination de nos politiques macro-économiques et la formulation commune d'une stratégie pour sortir de la crise économique et financière. Les commémorations constituent des éléments importants d'un regard partagé sur l'histoire des peuples français et allemand et d'un univers symbolique commun, mais leur signification pourrait bien se perdre s'ils n'étaient pas aujourd'hui soutenus par des engagements réciproques concrets pour faire progresser l'Europe à l'intérieur et au-delà de ses frontières.

#### DES VOIX DISCORDANTES EN FRANCE

La façon dont la France aborde les thèmes allemands tient d'un mélange de proximité et de distance, d'attraction et de répulsion, d'admiration et de mépris, de confiance et de défiance. L'irritation était notamment perceptible en France, lors des commémorations de novembre. La volonté de s'associer à l'Allemagne pour les cérémonies, les efforts pour rechercher sa proximité sont autant de signaux indissociables de la question de savoir ce que cette dernière pense de sa relation avec la France. Différentes voix s'élèvent ouvertement pour laisser entrevoir une image selon laquelle l'Allemagne s'éloigne de la France, cherche son propre intérêt – «à nouveau» – en Europe de l'Est et n'accorde plus la même importance à la coopération franco-allemande que par le passé. La «question allemande» resurgit alors ici et là : dans la provocation absurde de Jacques Attali, qui soupçonne l'Allemagne de dicter à l'Europe une certaine conception morale et économique reposant sur un sentiment de supériorité né de la réunification (*L'Express*, 30 juillet et 27 août 2009); ou encore, plus sobrement, avec la question de savoir si l'Allemagne a encore envie de l'Europe et si elle se

montre coopérative et non pas égoïste dans sa politique économique (*Les Echos*, 9 novembre 2009).

UN JUGEMENT DU TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL ALLEMAND  
MAL PERÇU

L'arrêt minutieusement motivé du Tribunal constitutionnel de Karlsruhe relatif au Traité de Lisbonne souligne clairement la difficulté liée aux modalités de développement de la construction européenne et de sa liberté d'action, qui s'apparente dans certains domaines à celle d'un Etat fédéral, par rapport aux limites du modèle démocratique sur lequel elle repose – le Tribunal évoque un déficit démocratique structurel –; cela complique les relations entre les ordres juridiques européens et nationaux, pouvant notamment entraîner des problèmes de compatibilité avec le principe de démocratie qui est inscrit dans la Loi fondamentale (1). Le Tribunal signala donc que les lois d'accompagnement relatives à la participation du Bundestag et du Bundesrat aux procédures européennes devaient être révisées (2). Ainsi, l'un des points importants de cet arrêt, dont ne sont ici soulignés succinctement que certains aspects particuliers, tient à la place du Parlement national dans la construction européenne. Par un raisonnement particulièrement rigoureux, fondé sur la structure même de l'UE, qui n'est pas un Etat fédéral même si elle en recèle certains aspects, les juges de Karlsruhe soulignent que le nombre croissant de compétences transférées à l'échelle européenne doit nécessairement s'accorder avec la légitimité démocratique s'exprimant au niveau national. En l'absence d'un «*peuple européen uniforme*» qui soit en mesure d'exprimer sa volonté politique de façon effective sur le principe «*d'un homme, une voix*», l'Etat continue de constituer le cadre du consentement à l'évolution du droit primaire européen et à la délégation de compétences, qui ne saurait être le fait des institutions européennes elles-mêmes. A l'échelle européenne, les Etats ne peuvent donc prendre des décisions excédant le champ des compétences déléguées à l'Union, qui demeure sur le plan juridique une organisation internationale établissant une union de droit (*Herrschaftsverband*) régie par le droit international, sans tenir compte du système démocratique national.

Les juges constitutionnels allemands considèrent qu'un respect scrupuleux des compétences transférées et du principe de subsidiarité constituent les seules garanties de la préservation de «*l'identité constitutionnelle*» natio-

(1) L'article 23(1) de la Loi fondamentale dispose : «*pour l'édification d'une Europe unie, la République fédérale d'Allemagne concourt au développement de l'Union européenne, qui est attachée aux principes fédératifs, sociaux, d'Etat de droit et de démocratie, ainsi qu'au principe de subsidiarité et qui garantit une protection des droits fondamentaux substantiellement comparable à celle de la présente Loi fondamentale*».

(2) Le Président allemand procéda à la ratification du Traité de Lisbonne le 23 septembre 2009, après le vote des nouvelles lois d'accompagnement par le Bundestag le 8 septembre 2009 et le Bundesrat le 18 septembre 2009.

nale. L'accroissement des transferts de compétence et de l'indépendance de l'UE peut ainsi être de nature à se heurter à la responsabilité première dont sont investis les organes parlementaires allemands en matière d'intégration. Or, pour les raisons exposées précédemment, le développement du Parlement européen ne peut à lui seul permettre à cette institution d'assumer le rôle dont dispose le Parlement national qui représente le peuple allemand. L'*«identité constitutionnelle»* constitue un élément inaliénable du principe d'autodétermination démocratique du peuple garanti par le droit de vote inscrit dans l'article 79(3) de la Loi fondamentale. Les actes et procédures de décision de plus en plus indépendantes des institutions européennes, ainsi que les compétences transférées de ces dernières, qui se sont notamment accrues avec le Traité de Lisbonne, ne sauraient donc transgresser les principes nationaux liés à cette *«identité constitutionnelle»* de l'Allemagne. Les autorités gouvernementales ne sauraient être constitutionnellement habilitées à transférer aux instances européennes *«la compétence de la compétence»* (*Kompetenz-Kompetenz*). Pour que l'intégration demeure compatible avec l'*«identité constitutionnelle»*, tout élargissement des compétences européennes, tout amendement aux traités impliquent alors une ratification du Parlement. Au nom du principe de démocratie, le Tribunal constitutionnel allemand menace donc de s'opposer à des actes communautaires qui seraient pris en dehors du champ des compétences qui lui ont été attribuées. A titre de comparaison, il est intéressant de noter que son raisonnement n'est pas très éloigné de celui du Conseil constitutionnel français, qui, à chaque fois qu'il est saisi en matière européenne, met en garde contre les dispositions qui portent atteinte aux *«conditions essentielles nécessaires à l'exercice de la souveraineté nationale»* – formule qui pourrait être rapprochée de celle évoquant *«l'identité constitutionnelle»* utilisée par les juges allemands.

Même si certains aspects de l'arrêt rendu par les juges de Karlsruhe relatifs au Traité de Lisbonne peuvent susciter une lecture critique, cette décision ne semble pas globalement constituer une charge eurosceptique et s'inscrit dans la continuité de sa jurisprudence antérieure, en premier lieu celle de 1993 concernant le Traité de Maastricht. Les critiques pourraient principalement émerger à l'égard de sa construction, qui pourrait laisser sous-entendre une opposition entre modèle constitutionnel national et construction européenne; de même, les limites du modèle démocratique européen soulignées par le Tribunal peuvent éventuellement apparaître comme trop réductrices. L'arrêt a aussi été interprété par certains dans le contexte des pays qu'on *«attend encore»* dans le processus de ratification du Traité de Lisbonne; une lecture un peu rapide a pu ainsi susciter çà et là des craintes quant à la volonté allemande de poursuivre l'intégration européenne, sujet particulièrement sensible dans les autres États, notamment en

France, comme une preuve de retrait, «*ce repli sur soi, ce cocooning allemand*» (*Le Monde*, 17 juillet 2009).

#### UNE AGRÉGATION DES CRITIQUES EN FRANCE

Prises ensemble, de telles considérations sont l'indicateur d'un scepticisme français qui revient périodiquement à propos du parcours de l'Allemagne dans la construction européenne. Pour les acteurs politiques allemands, cela signifie qu'il convient de prendre au sérieux ce scepticisme sans le surestimer. En tout cas, il ne sert pas à grand-chose de s'appesantir seulement sur le fait que les relations franco-allemandes fonctionnent mieux sur le plan politique et économique que sur le plan de la communication médiatique et intellectuelle entre les deux pays. C'est toujours elle qui détermine la perception générale et l'état «réel» des relations – quand bien même le fleuve de la communication entre les administrations poursuit son cours tranquille.

Cette image de scepticisme déteint sur les relations franco-allemandes, de sorte que, depuis quelques mois, la France, qui a le regard de plus en plus fixé sur son partenaire allemand, voudrait resserrer davantage les liens en adressant notamment au gouvernement fédéral toute une série de propositions. Cependant, la réponse à ces marques d'amitié se fait hésitante ou ne vient pas du tout – tant qu'il ne s'agit pas de gestes purement symboliques comme pour le 11 novembre 2009. Cela irrite une fois de plus la France et alimente l'image d'une Allemagne s'éloignant non seulement de son partenaire français, mais de l'Europe tout entière.

#### L'ALLEMAGNE DOIT AJUSTER SON DISCOURS SUR LA POLITIQUE EXTÉRIEURE

La politique extérieure allemande contribue elle-même à cette image asymétrique. Il est urgent qu'elle adapte son discours sur l'influence de l'Allemagne dans la nouvelle attribution des rôles en Europe et sur la responsabilité réelle qu'elle détient en tant que puissance économique leader de l'Europe. Certes, du côté français, on considère comme «naturel» que l'Allemagne soit guidée par ses intérêts – mais ce n'est l'opinion que de ceux qui connaissent bien l'Allemagne et ils se font toujours rares. A partir du moment où l'Allemagne défend ses propres intérêts, cela irrite toujours la France, induisant des conclusions précipitées sur des sujets économiques ou géopolitiques. Cela l'amène aussi à soupçonner à mi-voix l'Allemagne d'accaparer le leadership en Europe, au détriment de la France. Elle ne comprend pas que le multilatéralisme de la politique extérieure allemande ne signifie pas qu'elle abandonne son partenaire français, mais qu'il résulte

de ses responsabilités croissantes en Europe et dans le monde et de sa politique d'indépendance énergétique vis-à-vis de la Russie.

De même, il serait souhaitable que la position de l'Allemagne en matière d'emploi de la force soit adaptée aux responsabilités qu'elle entend tenir à l'échelle internationale. Ainsi, ses capacités d'action au sein d'une coalition internationale, à l'instar de celle qui est présente en Afghanistan, ne devraient pas continuer à être limitées par une réglementation nationale dont la rigueur la distingue très nettement des autres pays. Cette évolution est nécessairement compliquée dans un pays où l'identité nationale s'est construite contre l'idée de puissance depuis soixante-cinq ans; elle semble néanmoins incontournable pour achever un processus de «normalisation» engagé il y a maintenant plus de dix ans et permettre à l'Europe de la défense d'effectuer un saut qualitatif dès lors que la France a réintégré les structures militaires de l'OTAN.

#### DÉVELOPPER DES PROJETS CONCRETS DE COOPÉRATION PLUTÔT QUE DES PROJETS PHARES

Dans les rapports franco-allemands, la question des grands projets ayant capacité à mobiliser les citoyens tient de la quête du Graal. Le dernier «grand» projet franco-allemand – une rengaine – a été l'Union économique et monétaire, socle indispensable du lancement de l'euro en 1992-1993. Il serait faux de prétendre que l'Europe, depuis lors, n'aurait pas avancé. Les deux pays ont toujours su se retrouver pour proposer, par une coopération pragmatique, des solutions aux missions de l'Europe – que ce soit à la Convention sur l'avenir de l'Europe, dans les questions de financement du marché agricole ou bien pour ce qui est de la politique climatique européenne. Cependant, le nombre croissant d'acteurs, ainsi que la complexité toujours plus grande des mécanismes de prise de décision dans l'Europe à 27, excluent *a priori* l'idée d'un projet-phare franco-allemand. Les grandes coopérations industrielles (Aventis, Siemens-Areva) n'ont jamais vraiment fonctionné ou bien seulement un certain temps. Les tentatives pour créer une alliance entre France Télécom et Deutsche Telekom, tout comme les initiatives du groupe Beffa-Cromme en 2004-2005 – à l'occasion du «Sommet industriel franco-allemand» annonçant la création d'un groupe de travail constitué de cinq chefs d'entreprise allemands et autant de français – ont été des échecs.

La difficulté à se projeter dans l'avenir est généralement le point de départ d'un engrenage : il faut «travailler encore plus étroitement ensemble» sur le plan bilatéral. C'est ce qu'on observe avec la déclaration débordante d'idées du quarantième anniversaire du Traité de l'Elysée en 2003, mais aussi actuellement, au moment où on discute d'un ministère franco-allemand ou d'une commission commune des parlements français et allemand

chargée des affaires européennes. La fondation de telles institutions nouvelles ne générera pas de réelle valeur ajoutée tant que les questions de droit constitutionnel n'auront pas été résolues ou encore tant que le ou les représentants d'un pays auraient le droit de prendre des décisions politiques contraignantes pour l'autre pays. Qui plus est, le poids d'un ministère ou d'une commission des parlements pèserait de façon très inégale sur le système politique de la France et de l'Allemagne. L'initiative d'une loi votée ensemble – il serait plus juste de dire «en parallèle») par le Bundestag et l'Assemblée nationale dans les mêmes termes peut à l'inverse constituer un signal fort pour l'Europe. La question reste ouverte de savoir si la loi nécessiterait l'accord du Bundesrat et si les *Länder* y seraient soumis. Là aussi, on peut s'attendre à des différences, cela, dans la perspective des contraintes effectives en Allemagne et en France (décrets d'application, mise en œuvre au niveau des *Länder*).

Les relations franco-allemandes n'ont plus à faire la démonstration de leur succès. Elles sont devenues d'une certaine manière victimes de leur propre réussite. Ce constat devrait servir à l'heure actuelle à élaborer un nouveau positionnement des rapports franco-allemands. Les conditions générales sont idéales : le gouvernement allemand est libéré des anciennes contraintes de la grande coalition, le Traité de Lisbonne est adopté et la nouvelle Commission européenne est constituée. En outre, la Grande-Bretagne, plutôt eurosceptique, va se retrouver probablement sous la direction de David Cameron – ce qui est une raison supplémentaire pour intégrer ce pays dans la coopération. Développer des projets concrets de coopération signifie commencer dans les domaines où le besoin de concertation au niveau européen existe pour de bon : dans la coordination des politiques économiques dans le but de formuler une stratégie commune pour sortir de la crise économique ; dans la politique européenne de sécurité et de défense ; dans la coopération militaire en Afghanistan ; dans les questions d'approvisionnement énergétique de l'Europe. Ce n'est qu'à travers de telles actions que les commémorations célébrées conjointement par la France et l'Allemagne permettront aux deux pays d'échapper à l'image d'un couple sauvant les apparences. Il est essentiel que la force des symboles postulant à une mémoire partagée soit soutenue par la vérité de projets démontrant une capacité à imaginer l'avenir en commun. La France et l'Allemagne doivent engendrer une force d'entraînement suffisante pour être capables de gagner la conviction de leurs partenaires européens et de démontrer que des intérêts communs peuvent être promus à l'échelle globale. Comment leurs partenaires pourraient-ils y croire si le couple franco-allemand ne s'en montre pas convaincu ? C'est là le sens même de la construction européenne dans laquelle nos deux pays sont enracinés.

