

Nouveaux partenaires, nouveaux projets, nouvelle solidarité
Le tandem franco-allemand doit s'ouvrir pour faire avancer les questions d'avenir européennes

L'Union européenne de 2015 ne ressemble plus à l'Europe de la CECA des années 1950. Pourtant, les deux mêmes principes sont restés au cœur de la pensée européenne: la solidarité et l'ouverture au compromis. Si l'UE veut apporter des réponses à des questions d'avenir aussi pressantes que l'approvisionnement en énergie ou la politique envers les réfugiés, elle doit redonner plus de vigueur à ces principes. Une responsabilité particulière incombe ici au couple franco-allemand, mais il ne peut s'acquitter à lui seul de cette tâche.

Des intérêts communs, des positions géostratégiques comparables et la volonté de tirer des leçons de l'Histoire réunirent jadis les six Etats fondateurs de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Au centre de cette première communauté solidaire européenne se trouvaient deux Etats, l'Allemagne et la France, dont le processus de réconciliation constituait la condition essentielle de tout rapprochement européen. Leur poids politique et économique ainsi que leur responsabilité historique, mais surtout leur fonction de pôles opposés dans le processus européen d'élaboration de compromis firent des deux pays voisins le moteur de l'unification européenne: un compromis respectant les intérêts français et allemands se révélait la plupart du temps acceptable aussi pour les autres Etats membres.

Dans une Union à 28, les positions sont devenues plus hétérogènes. Les nouveaux membres apportent de nouvelles perspectives au processus de décision européen, le déplacement des frontières extérieures crée de nouveaux voisinages

porteurs de défis inédits. Des désaccords se manifestent plus fortement qu'autrefois entre les Etats membres, dont les intérêts diffèrent. Souvent, ces lignes de tension courent le long d'un axe est-ouest ou nord-sud.

Les questions autour desquelles se cristallisent les tensions actuelles sont d'une part le conflit à propos d'une politique énergétique commune de l'Union, qui oppose essentiellement l'est et l'ouest, et d'autre part la politique d'asile européenne, caractérisée par un désaccord entre le nord et le sud. Dans ces deux domaines si importants pour l'avenir de l'Europe, l'Allemagne et la France ne parviennent plus à trouver de manière bilatérale un compromis reflétant les intérêts de tous les Etats membres. En ce qui concerne la politique énergétique, les points de vue des Etats membres orientaux s'avèrent trop unilatéraux. Des sensibilités particulières, souvent liées à l'histoire, caractérisent leurs positions, de même que des considérations de politique économique et de sécurité, qui, en raison de la crise en Ukraine, ont encore gagné en acuité. Les Etats membres du sud se sentent pour leur part isolés et déplorent le manque de solidarité de leurs partenaires du nord et de l'est. A leurs yeux, ni la France, ni l'Allemagne ne représente correctement leurs intérêts.

Les efforts consentis par l'UE pour renforcer sa capacité d'action dans des domaines clés s'accompagnent d'un paradoxe: s'il est devenu de plus en plus manifeste ces dernières années que des compromis purement franco-allemands ne sont pas satisfaisants, beaucoup d'Etats membres considèrent toujours que la prééminence de l'Allemagne et de la France demeure le

principe fondamental sur lequel repose le fonctionnement de l'UE et les attentes vis-à-vis du tandem franco-allemand restent élevées. Seuls les deux Etats voisins peuvent briser ce paradoxe, d'une part en assumant leur rôle de leader, et d'autre part en prenant eux-mêmes l'initiative d'ouvrir leurs forums de concertation bilatéraux.

Car ce n'est que si l'Allemagne et la France commencent à redéfinir, avec des partenaires de leur choix, dans le cadre de systèmes de coopération flexibles, les lignes directrices qui guideront les décisions centrales pour l'avenir de l'Europe, qu'il sera possible de surmonter les blocages et d'insuffler une nouvelle dynamique au processus de décision européen.

Le tandem franco-allemand assumera ainsi une fonction qui lui garantira à l'avenir aussi une place stratégique dans le processus de concertation européen : l'Allemagne et la France auront à jouer une sorte de fonction charnière pour assurer l'équilibre entre les différents groupes d'intérêts rassemblant les Etats partenaires européens et faciliter l'émergence de compromis couvrant plusieurs domaines politiques.

Les questions de l'énergie et de la gestion des flux migratoires peuvent servir de champ d'expérimentation pour une nouvelle forme de coopération, placée sous l'égide de la France et de l'Allemagne et visant à trouver un équilibre à long terme entre les différents intérêts ainsi qu'à renforcer la solidarité européenne. En collaboration avec la Pologne, qui représenterait les Etats membres de l'est et a un intérêt particulier à ce que son système d'approvisionnement en énergie soit réorganisé, l'Allemagne et la France doivent poser les bases d'une union énergétique européenne, dont le principe doit tenir compte des intérêts et inquiétudes des Etats membres de l'est. Parallèlement, il conviendrait d'entamer une révision de la politique européenne envers les réfugiés, en associant à ce travail l'Italie, en tant que

représentant des Etats membres du sud. La mission de l'Allemagne et de la France pour l'avenir est avant tout, outre de prendre conscience de leur responsabilité individuelle, de faire avancer les choses dans ces domaines en élaborant un compromis liant les deux questions : par l'intermédiaire de l'Italie, les Etats membres méridionaux peuvent être convaincus de renforcer la solidarité énergétique en Europe – par exemple, via des achats de gaz en commun -, tandis que les Etats membres de l'est s'engageraient en retour à soutenir une réforme de la politique d'asile européenne – par exemple par l'introduction d'un système de quotas.

Grâce aux structures bilatérales solides dont elles disposent, l'Allemagne et la France peuvent réussir à redéfinir en ce sens leur propre rôle en Europe.

Si le tandem franco-allemand s'ouvre à de nouveaux partenaires lors des discussions sur certaines questions d'avenir et accepte son rôle d'intermédiaire dans la recherche d'un équilibre des intérêts entre tous les Etats membres, de nouveaux projets européens peuvent être lancés et l'idée de solidarité européenne regagner en attractivité.

*Cécile Esch, Daniel Germann, Erik Haase,
Jerome Kuczejda, Joris Lehnert, Cyriac Massué,
Jan Rhein**

* Les auteurs sont des participants du *Dialogue d'avenir franco-allemand*, une initiative de la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), de l'Institut français des relations internationales (Ifri) et de la Fondation Robert Bosch. La prise de position a été rédigée dans le cadre de la promotion 2014.