

---

**France-Allemagne :**  
**pour une initiative qui aille**  
**au-delà des apparences**

---

**Sylvie Goulard**

*Juin 2005*

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Comité d'études des relations franco-allemandes  
©Ifri, 2005 - [www.ifri.org](http://www.ifri.org)

Institut français des relations internationales  
27 rue de la Procession - 75740 Paris Cedex 15 - France  
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 - Fax: 33 (0)1 40 61 60 60

# Introduction

---

Ratification à une forte majorité à Berlin, rejet par une forte majorité des Français : le sort réservé au traité constitutionnel fait apparaître une divergence franco-allemande majeure. D'où l'une des dernières déclarations de Michel Barnier en tant que ministre des Affaires étrangères, le 30 mai : « Le cap franco-allemand de cette Europe politique, plus sociale, et qui ne se résume pas à un supermarché, ce cap-là risque d'être perdu. Sur quoi va-t-on mettre le cap ? <sup>1</sup> » Il est déplorable qu'un texte indispensable au bon fonctionnement de l'Union élargie, incontestablement meilleur que celui qui, par défaut, continuera de s'appliquer, ait été rejeté par les Français. De même, il est préoccupant que les Allemands et les Français aient, sur un sujet aussi fondamental, pris des chemins opposés. Les médias britanniques n'ont guère tardé à crier victoire, déclarant d'ores et déjà l'Europe politique et la coopération franco-allemande mortes et enterrées<sup>2</sup>.

Ce risque existe, nous devons en être conscients. Toutefois, au-delà des apparences, les deux pays sont probablement plus proches qu'ils n'ont jamais été dans leur histoire. Leur destin est commun et ils sont au pied du mur : leur mission est de redonner du sens à l'Union européenne dans la globalisation. La pression viendra de l'extérieur et de l'Union elle-même. Préserver autant que possible le travail conceptuel effectué par la Convention, tout en entendant les demandes et critiques venues du peuple, tel est le défi. Les critiques exprimées en France et aux Pays-Bas touchent à la substance plus qu'aux institutions. La Constitution peut donc peut-être être sauvée en renégociant, dans une enceinte plus démocratique encore que la Convention, sa partie III<sup>3</sup>.

---

Sylvie Goulard est chercheur associé au CERI Sciences Po.

<sup>1</sup> M. Barnier, *France 2*, 30 mai 2005.

<sup>2</sup> Voir notamment *The Economist* du 4 juin (couverture, éditorial et article Charlemagne)

<sup>3</sup> Le projet de traité comportait quatre parties : les I et II consacrées aux institutions proprement dites et aux principes fondamentaux, ont un caractère constitutionnel *ratione materiae* ; la partie IV est technique (entrée en vigueur, révision etc.). La partie III a été introduite dans le texte, à la demande des gouvernements, du fait de l'existence des traités antérieurs, pour en préserver la teneur. Elle n'est pas *stricto sensu* de caractère constitutionnel.

# Au-delà des apparences

Juridiquement, après le référendum, France et Allemagne sont dans des situations radicalement différentes. Mais politiquement, les choses ne sont pas aussi tranchées, ce qui est peut-être encore plus grave : la crise est loin d'être cantonnée à deux États « voyous », France et Pays-Bas ; en réalité, elle frappe tous les pays fondateurs de l'Europe.

Tout d'abord, la divergence a été accusée par le choix de procédures différentes, référendum en France, vote parlementaire en Allemagne. Si le texte avait été soumis aux parlementaires français, il aurait recueilli une confortable majorité. Le vote du Parlement français, réuni en mars dernier en congrès pour réviser la Constitution française préalablement au référendum, en atteste. Le même décalage existe aux Pays-Bas. Ensuite, le vote du Bundestag ne doit pas dissimuler le malaise perceptible en Allemagne, depuis plusieurs années, sur les questions européennes. Naturellement, nul ne peut dire ce qu'aurait été le résultat d'un référendum outre-Rhin<sup>4</sup>. Mais, pas plus qu'aucun autre État membre, ce pays n'échappe à une critique sourde de l'Union européenne. L'absence de débat public pourrait même être un facteur aggravant : l'abcès n'a pas été crevé comme en France. En Allemagne, faute de débat public, la fermentation reste, à ce jour, souterraine.

Ensuite, certains thèmes récurrents dans les campagnes référendaires française et néerlandaise sont également au centre des débats politiques allemands : les propos du président du parti social-démocrate (SPD) Müntefering sur les fonds de pension, qu'il a comparés à des « sauterelles » dévorant tout sur leur passage, rejoignent ceux d'une partie de la gauche française, entrée en guerre contre le capitalisme ou une Europe « trop libérale ». De même, les réticences face à l'adhésion de la Turquie à l'Union ne sont pas moins vives en Allemagne qu'en France, notamment dans les cercles des chrétiens-démocrates (CDU) et de leurs partenaires sociaux-chrétiens (CSU). La critique de la hausse du coût de la vie après l'introduction de l'Euro, résumée dans le slogan « euro = teuro »<sup>5</sup>, tout comme la demande d'une baisse de la contribution nationale au budget communautaire, auraient pu nourrir en Allemagne une dynamique négative proche de celle qui s'est produite aux Pays-Bas. Le taux de participation aux élections européennes en 2004, équivalent à celui de la France, a montré qu'un Allemand sur deux n'était pas mobilisé par un Parlement où les Allemands ont pourtant une grande influence et qui, dans

---

<sup>4</sup> D'après une enquête réalisée par Infratest dimap pour WDR entre le 20 et le 29 mai 2005, 59% des personnes interrogées auraient voté pour le traité constitutionnel en cas de référendum en Allemagne ; 15% d'entre elles l'auraient rejeté et 26% se sont déclarées indécises.

<sup>5</sup> Euro = chérot (« teuer » signifie « cher » en allemand).

les conceptions fédéralistes de jadis, était appelé à constituer l'un des piliers de la démocratie européenne<sup>6</sup>.

Ce rappel n'a pas pour objectif de minimiser les responsabilités françaises. Il tend seulement, au-delà des apparences, à ramener l'attention sur les évolutions de fond. En réalité, les deux pays sont dans des situations similaires. Ils ont porté ensemble un projet impressionnant : la réconciliation, qui a produit ses fruits au-delà des espérances. Mais ce succès extraordinaire a laissé les anciens ennemis désemparés. Le passage de relais d'une génération à l'autre a été raté, comme le montre le fossé du « oui » et du « non » selon les tranches d'âge en France.

Face à l'avenir, Allemands et Français partagent les mêmes doutes : parmi les dirigeants actuels, peu nombreux sont ceux qui, à Paris ou Berlin, peuvent répondre à la question simple « l'Union européenne, à quoi cela sert ? ». Ils n'ont ni réfléchi à la fonction de l'ensemble européen dans la globalisation, ni ouvert un débat sur les frontières de l'Union. Du coup, ils ne sont pas capables d'expliquer ce qu'ils font et le font mal. La tiédeur des partisans « officiels » du « oui » français n'était pas moins consternante que les mensonges éhontés du camp du « non ». En Allemagne, le lyrisme n'est pas non plus de mise sur l'Europe. L'heure est à la comptabilité et au provincialisme, même si ce pays, plus que nul autre, a bénéficié de l'existence du marché intérieur. D'enthousiasme ou d'émotion, de souffle et de charisme, il n'est plus guère question. Depuis quelques années, un concours franco-allemand de contradictions a été ouvert : l'un prétend vouloir le développement durable et défend son industrie chimique envers et contre tout. L'autre traite la Commission de « bureaux de l'étranger », lorsque celle-ci essaie de faire respecter les règles d'un pacte de stabilité voulu, signé et ratifié par tous... Si on le voulait, la liste des exemples serait longue.

En refusant de débattre en profondeur du destin de l'Europe après la chute du mur de Berlin, Français et Allemands ont notamment laissé ouverte la question qui taraude les populations : l'UE est-elle, dans le monde globalisé, un espace fini, susceptible d'être un champ de décisions politiques, un cadre protecteur – ce qui suppose qu'elle ait des frontières ? Ou n'est-elle qu'une sous-partie d'un réseau mondial d'intérêts enchevêtrés et de valeurs plus ou moins partagées – ce qui appelle, au contraire, un démantèlement des frontières ? Les présidents et chanceliers de la décennie 1990 / 2000 ont prétendu offrir les bénéfices du cadre politique tout en laissant l'Union se réduire à la peau de chagrin d'un réseau. Dans ces conditions, faut-il abandonner ? Sûrement pas. Les deux pays se trouvent aujourd'hui dans une situation de proximité sans équivalent dans leur histoire. Et ce n'est pas la coordination étroite de leurs dirigeants qui, à cet égard, doit être considérée comme l'élément le plus déterminant. L'Histoire dira si Jacques Chirac et Gerhard Schröder ont opéré à bon escient ou utilisé leurs affinités croissantes à des fins peu louables, notamment pour défendre leurs intérêts à Bruxelles ou soutenir ensemble un Vladimir Poutine peu démocrate. Beaucoup plus fondamentalement, c'est l'évolution du monde qui rend les divergences franco-allemandes dérisoires.

---

<sup>6</sup> Taux d'abstention aux élections européennes de juin 2004 : 56,9 % en France ; 57 % en Allemagne.

# La globalisation forge un destin commun

La globalisation est désormais une réalité. Son accélération, ces dernières années, à l'aune de la montée en puissance de la Chine et de l'Inde notamment, a créé pour les deux pays des perspectives positives qu'il faut rappeler. Forte de ses performances à l'exportation, l'Allemagne en profite tout particulièrement ; mais nombre d'entreprises françaises de taille mondiale tirent aussi leur épingle de ce jeu. La globalisation est cependant source d'angoisses similaires pour les populations française et allemande (et des autres pays continentaux) frappées par la pression compétitive des pays à bas salaires. Même si certaines études montrent que le tissu industriel n'est pas autant en voie de délitement que certains le prétendent<sup>7</sup>, la perception du grand public demeure celle d'un risque massif de délocalisations. Et sur le terrain, comme le montre la carte du « oui » et du « non » en France, le vote protestataire est lié à la peur de l'avenir. La première raison de voter « non » aura été, d'après un sondage réalisé à la sortie des urnes le 29 mai, la peur que ce traité n'aggrave le chômage (pour 46 % de ceux ayant voté « non »)<sup>8</sup>.

Le niveau micro-économique, celui des dépôts de bilan et du chômage, est celui de drames humains qu'aucune statistique macro-économique ne saurait compenser. Il en est de même dans les régions d'Allemagne où des entreprises ferment leur porte pour aller s'installer ailleurs, que ce soit en Slovaquie ou en Asie. Les classes moyennes qui avaient porté la construction communautaire sont désorientées et, en France, se sont laissées tenter par le « non ». La résistance aux réformes semble devenue, dans les deux pays, la seule bouée de sauvetage de ceux qui se sentent laissés pour compte. Dans ce contexte mondial nouveau, bien des choses sont relativisées. La capacité nucléaire française qui, voilà vingt ans encore, constituait un élément non négligeable des atouts nationaux, passe au deuxième plan, tout comme son influence diplomatique. Le jeu des forces économiques et les menaces nouvelles (terrorisme, détérioration de l'environnement, pandémies, « failed states », etc.) balayent les instruments classiques de la puissance. Dominique de Villepin aurait-il pu, sans l'existence de l'Euro, mener son combat de février 2003 à l'Organisation des Nations Unies (ONU) ? Probablement pas : si elle avait encore eu sa monnaie, les marchés financiers auraient aisément mis la France à genoux en quelques jours.

---

<sup>7</sup> G. Le Blanc, « L'industrie dans l'économie française (1978-2003) : une étude comparée », étude réalisée pour le Cercle de l'Industrie / Institut de l'Entreprise, avril 2005.

<sup>8</sup> « Le référendum du 29 mai 2005 », enquête Unilog réalisée par TNS/Sofres le 29 mai 2005 pour TF1, RTL et *Le Monde* auprès d'un échantillon de 1500 personnes représentatif de l'ensemble de la population âgée de 18 ans et plus, 29 mai 2005.

Du côté allemand, ceux qui fondent des espoirs sur la souveraineté nationale retrouvée seraient bien inspirés de réaliser que, même forte de ses 80 millions d'habitants, la République fédérale ne fera pas le poids à l'avenir. Sa démographie en perte de vitesse est révélatrice d'un malaise existentiel<sup>9</sup>. Le fait que désormais 15 % des femmes et 26 % des hommes allemands de 20 à 39 ans déclarent ne pas vouloir donner naissance à des enfants est très préoccupant (en 1992 : 10 et 12%)<sup>10</sup>. Le pays vieillit et se sclérose, tout comme la France mais nettement plus que celle-ci. La CIA classe d'ailleurs l'UE, ainsi que le Japon, parmi les « aging powers » qui ont des atouts mais auront du mal à être leaders du monde de demain<sup>11</sup>.

À cet égard, la demande allemande d'un siège permanent au Conseil de sécurité relève du « altes Denken » (pensée dépassée) ; et il est regrettable que les Français l'appuient au lieu d'engager la réflexion sur le seul terrain qui, aujourd'hui, aurait un sens : le partage du siège français, au service d'une politique étrangère et de sécurité *commune* qui prendrait alors tout son sens. L'impatience allemande est certes compréhensible : alors que l'Allemagne a mis le fleuron de sa réussite, le *deutschemark*, dans la corbeille de mariée communautaire, la France n'a guère eu d'empressement à partager ses outils diplomatiques. Mais, sauf à admettre que la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) n'a pas d'avenir, cette politique nationale allemande laisse songeur. Ce sujet offre l'un des meilleurs exemples de travail franco-allemand en apparence consensuel, en réalité contreproductif. Permettre à deux éclopés de se soutenir mutuellement est louable ; les amener à se tourner vers des thérapies d'avenir, pour une guérison durable, serait infiniment mieux : à l'avenir, dans un monde où le Sud revendique toute sa place, la demande allemande a-t-elle une chance de contribuer à la réforme des Nations Unies ou va-t-elle au contraire lui nuire ? L'Union européenne aura-t-elle, avec un siège allemand, un plus grand potentiel de persuasion ou envoie-t-elle un message...incohérent et nuisible, au multilatéralisme lui-même ? Il ne semble pas que toutes les questions aient été posées avec lucidité. En tout cas, elles ne l'ont guère été publiquement et dans les deux pays en même temps. Sans parler des autres partenaires européens décidément peu associés au franco-allemand ces dernières années.

Les indicateurs globaux sont nombreux à passer au rouge : selon l'UNESCO, environ 60 % des services clés fournis à l'homme par la nature (eau douce, stocks de pêche, climat) sont aujourd'hui menacés par les comportements humains prédateurs<sup>12</sup>. Les menaces affectant notre sécurité sont nouvelles et multiformes, comme l'a démontré le panel d'experts de haut niveau convoqué par le secrétaire général des Nations Unies<sup>13</sup> : ceux-ci ont insisté sur le fait que la sécurité internationale était aujourd'hui mise en danger par des phénomènes aussi divers que les épidémies, la pauvreté, l'incapacité de certains États à assurer une bonne gouvernance, le terrorisme, les fanatismes, etc. Dans ce monde là, à condition qu'on veuille bien le regarder en face au lieu de se raconter des

<sup>9</sup> Voir H. Birg, « Dynamiques démographiques en Allemagne : diminution de la population et immigration », *Note du Cerfa*, n°6, novembre 2003.

<sup>10</sup> *Le Figaro*, 4 mai 2005, citant un rapport de l'institut fédéral pour la recherche démographique.

<sup>11</sup> CIA, *Mapping the global future, Report of the National intelligence council 2020's project*, décembre 2004.

<sup>12</sup> UNESCO, *Rapport de synthèse sur l'évaluation des écosystèmes pour le millénaire*, 30 mars 2005.

<sup>13</sup> ONU, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et les changements, A 59/565, décembre 2004.

histoires comme nombre de Français l'ont fait pendant la campagne référendaire, les intérêts fondamentaux des nations française et allemande sont très largement les mêmes. Les sensibilités restent naturellement différentes, comme tout les systèmes juridiques et politiques, ainsi que les mentalités. Mais les réponses à donner ne peuvent être durablement divergentes. Et en les apportant ensemble, non seulement à deux mais dans le cadre européen, notre audience est démultipliée.

En dépit de liens infiniment plus denses entre l'Allemagne et les États-Unis qu'entre la France et ces derniers, l'évolution de l'opinion intérieure allemande, au cours des dernières années, sur les Américains, constitue un véritable changement de paradigme dont les Français, dans leur grande majorité, tardent à prendre la mesure : les Allemands se sont considérablement rapprochés des Français. L'attitude de l'administration américaine, notamment les violations de droits de l'homme constatées dans les couloirs de la mort ou dans le centre de détention de Guantanamo, ont beaucoup choqué – à juste titre – en Allemagne. Cette évolution américaine comme la tendance à l'unilatéralisme des administrations Clinton et plus encore Bush junior, a scellé un rapprochement franco-allemand dont la signification est considérable. Le fait que dans le même temps, grâce à l'évolution de la jurisprudence du *Bundesverfassungsgericht* puis à l'action résolue de la coalition SPD / Verts, les Allemands aient pris leurs distances par rapport à l'idée d'une Europe « puissance civile » est également un changement majeur. L'engagement allemand dans les Balkans comme en Afghanistan a traduit cette évolution dans les actes. C'est un pas de géant pour l'Europe. À la France maintenant de progresser sur ce chemin... La campagne référendaire française a hélas montré combien les populistes peuvent encore, y compris à partir d'affabulations, jouer en France sur les ressorts d'un anti-américanisme primaire. Dès lors que le mot « OTAN » apparaît dans un traité, un certain nombre de Français se cabrent et perdent tout sens commun. Que la France doive sa liberté aux États-Unis, qu'elle soit l'un des appuis les plus solides des Américains au sein de l'OTAN et que les formulations du traité constitutionnel aient figuré, au mot près, dans les traités antérieurs, n'a pas empêché nombre de Français de cultiver des réflexes inquiétants. Ceci posé, la volonté de forger une véritable souveraineté européenne, légitime dès lors qu'elle n'est dirigée contre personne, était jusqu'à ce jour essentiellement française ; elle est désormais partagée par les Allemands désireux de nouer un partenariat plus équilibré avec les Américains. Et c'est l'essentiel.

Une enquête d'opinion comme celle du German Marshall Fund of the United States<sup>14</sup> démontre la proximité franco-allemande, et plus généralement intra-européenne, sur les questions fondamentales d'usage de la force ou de respect des instances multilatérales. Seules les questions liées au financement de la défense montrent encore des divergences entre Français et Allemands<sup>15</sup>. Cependant, le coût de l'unification, le montant élevé de la contribution allemande au budget communautaire et plus prosaïquement le fait que les caisses publiques soient vides, peuvent aussi expliquer ces réticences. Le pacifisme, dans sa forme idéologique de jadis,

---

<sup>14</sup> German Marshall Fund of the United States, *Transatlantic trends*, juin 2004 : <[http://www.transatlantictrends.org/](http://www.http://www.transatlantictrends.org/)>.

<sup>15</sup> 71 % des Français contre 53 % des Allemands pensent que l'UE doit acquérir des moyens militaires pour être capable de défendre ses intérêts séparément des USA. Source : *Ibid.*



est aujourd'hui atténué en Allemagne. Enfin, la France a beau être encore caricaturée en Allemagne comme la « grande Nation », la tentation guerrière n'y fait plus guère recette, comme on l'a vu au moment de la guerre en Irak en 2002 / 2003. Au-delà des vicissitudes du présent et des difficultés profondes que crée la crise actuelle, les deux pays partagent à n'en pas douter un destin commun.

# Une nécessité pour l'Union européenne

La pression pour continuer à travailler ensemble viendra aussi de l'Union européenne elle-même : sauf à renoncer à l'Union et à l'Euro, ce qui ne semble pas à l'ordre du jour, ni à Paris ni à Berlin, la principale raison pour laquelle la France et l'Allemagne devront surmonter ensemble cette crise est qu'il paraît impossible de continuer durablement à vingt-cinq sur la seule base du traité de Nice. La déclaration de Laeken, adoptée par le Conseil européen en décembre 2001, décrivait sans complaisance une situation dégradée. C'est bien la prise de conscience, par les gouvernements, du fossé qui sépare les citoyens de l'Union européenne qui avait conduit à créer la Convention européenne. Nul ne peut feindre de découvrir le problème aujourd'hui, même si le rejet par voie référendaire rend ce dernier plus visible. C'est bien parce que les gouvernements, réunis en conférence intergouvernementale en 1997 (Amsterdam) et 2000 (Nice) avaient failli dans leur mission, que ce projet de Constitution existe. Ce constat fait à Quinze, repris à leur compte par les nouveaux membres associés à la Convention, demeure valable. Ceux qui, aujourd'hui, seraient tentés de jubiler en enterrant la Constitution feraient bien de s'en souvenir. Une fois les funérailles célébrées, les problèmes demeureront. Et les croque-morts riront jaune.

Une interprétation radicalement anti-européenne du « non » français serait erronée et excessive : ce n'est pas le vieux fonds souverainiste de l'hexagone qui, à lui seul, a suffi à atteindre le score de 55 % de « non ». Le « non » français n'a été majoritaire que parce qu'une personnalité comme Laurent Fabius, ancien premier ministre de François Mitterrand, a mis sa crédibilité dans la balance pour vendre l'idée – perverse – d'un « non pro-européen », à la fois salvateur et dépourvu de conséquences graves. 35 % des électeurs ayant voté « non » ont cru, d'après un sondage à la sortie des urnes, que le traité serait facilement renégocié<sup>16</sup>. Le malaise social, notamment des classes moyennes, et le déficit de popularité de Jacques Chirac et Jean-Pierre Raffarin ont fait le reste.

Le traité de Nice ne peut durablement servir de cadre de vie à vingt-cinq pays. La simplification n'est pas un luxe, pas plus que la démocratisation ou la répartition des compétences réclamée avec tant de vigueur par les Länder allemands. Il faudra bien inventer autre chose qu'une présidence tournante qui, à vingt-cinq, présente plus d'inconvénients que d'avantages. Sans parler des besoins en termes de politiques : de la JAI (Justice et

---

<sup>16</sup> Enquête TNS/Sofres, *op. cit.* Cette tendance a été confirmée par une étude de CSA-Opinions réalisée pour le journal *Ouest-France* début juin faisant apparaître que 61% des Français souhaitent qu'on renégocie la Constitution.

affaires intérieures) au renforcement de la zone Euro, en passant par la naissance d'une diplomatie commune. Enfin, le processus de décision doit être modifié pour redonner aux États les plus peuplés un poids à leur mesure après des élargissements à une myriade de petits pays. Or un accord est possible : d'une manière générale, vu le chemin parcouru par les Français vers un peu moins de souverainisme et par les Allemands vers un peu moins de fédéralisme, les deux pays n'ont jamais été aussi proches de la synthèse. C'est d'ailleurs à partir de leurs suggestions qu'un certain nombre d'innovations ont été acceptées par la Convention. Ce travail ne peut être perdu parce que, quel que soit le cadre dans lequel la Constitution sera reconsidérée, les solutions ne pourront guère être différentes. Reconnaître que la plupart des solutions possibles ont déjà été explorées n'est pas faire insulte à ceux qui ont voté « non » ; ce sont les marchands de facilité, les simplificateurs du camp du « non », souvent ignorants des réalités communautaires, qui ont trompé les électeurs, et non ceux qui s'en tiennent à la réalité. Quiconque a vécu la Convention de l'intérieur sait combien les questions institutionnelles ont été tournées en tous sens pour trouver le point d'équilibre subtil que reflète ce texte.

La vraie question de long terme est donc simple : Français et Allemands se sentent-ils suffisamment attachés à l'UE, assez dépendants d'elle, assez confiants en elle pour ne pas baisser les bras ? Sont-ils suffisamment assurés pour continuer envers et contre tout ? Certes, ils ne sont pas seuls, et tous en Europe ne partagent pas leur analyse. Mais l'évolution du monde global est une dure réalité pour tous, anciens ou nouveaux États, petits ou grands. Le malaise face à l'Union frappe tous les membres. Que certains – notamment en Grande-Bretagne – cherchent à tirer profit de la situation actuelle pour s'économiser les affres d'un référendum, ce qui est de bonne guerre, ne devrait pas nous ébranler. Le besoin d'Union européenne demeure. Les traités actuels ne sont pas satisfaisants. Pour une fois, empruntons aux Américains l'une de leurs vertus : l'échec n'est pas grave ; c'est la sanction du risque pris, pas un opprobre éternel jeté sur celui qui a entrepris. Après tout, il s'agit d'une entreprise d'une envergure sans précédent : nul n'a jamais cherché, dans l'histoire de l'humanité, à lier dans un cadre supranational des « vieux pays d'un vieux continent » comme dit Dominique de Villepin.

# Une solution pour un sursaut

Ce premier essai de constitutionnalisation a échoué. Il faut en prendre acte et analyser sérieusement, en prenant son temps, ce qui a conduit à ce refus ; décrypter ce paradoxe étrange qui a fait des Français les fossoyeurs d'un texte qui cherchait justement à régler les dérives qu'ils dénoncent et qui contribuait à l'Europe dont ils ont toujours rêvé. Il faudra aussi faire la part de l'humeur, de l'usure du président Chirac et remettre en perspective les enjeux de long terme. S'il faut s'y reprendre à deux fois, remettons l'ouvrage sur le métier en ayant conscience de la nécessité absolue d'aboutir. La Convention européenne a travaillé sans précédent. Il y avait bien eu la Convention chargée de rédiger la Charte des droits fondamentaux, dont elle a repris certaines règles (le présidium, le consensus, etc.). Mais, sur de nombreux points, elle a innové, pour ne pas dire tâtonné. En dépit de son caractère ouvert et transparent, elle n'a guère intéressé les médias, notamment audiovisuels. C'est là probablement sa plus grande faille.

Une voie peut être ouverte en analysant les défauts mêmes du processus : les gouvernements n'avaient pas donné à la Convention le mandat de discuter des politiques. D'où la fameuse partie III, sorte de verrue sur le nez de la Constitution et objet de tous les ressentiments en France, ainsi d'ailleurs qu'aux Pays-Bas à en juger par exemple par le débat sur l'Euro. Pourquoi ne pas reprendre la discussion sur la partie III en mettant tout d'abord de côté les parties I et II consacrées respectivement aux institutions et à la charte des droits fondamentaux ? Un tel exercice devrait permettre de discuter vraiment – et enfin ! – du fond des politiques, c'est-à-dire de procéder à vingt-cinq à l'aggiornamento que l'élargissement aurait dû provoquer plus tôt : certaines politiques devraient être modernisées, comme la Politique agricole commune (PAC), qui affiche toujours des objectifs d'autosuffisance alimentaire par exemple. D'autres devraient pouvoir être discutées, comme la politique de concurrence, en mettant en balance les nécessités de préserver la concurrence libre et non faussée – qui est un bien – avec d'autres impératifs, la défense du tissu industriel européen par exemple. Les domaines social et fiscal devraient également être abordés sans présupposé idéologique. Dans le meilleur des cas, une catharsis salutaire s'engage et il est permis d'arriver à une réelle modernisation et à une réappropriation du projet européen. Au minimum, la discussion pourrait faire apparaître que l'intégralité de cette partie n'est pas de niveau constitutionnel. Dans ces conditions, un texte allégé, plus facilement révisable, pourrait naître ; il serait alors temps de voir s'il faut modifier les parties I et II ou si les modifications sont suffisantes pour revenir devant les électeurs. S'il est totalement exclu de représenter aux Français et aux Néerlandais, voire à d'autres peuples qui diraient non, un texte rejeté par le peuple souverain, il serait regrettable de tout jeter par-

dessus bord. En France, les critiques ont curieusement peu porté sur les parties I et II. En agissant ainsi, ceux qui ont critiqué ce texte pourraient se sentir entendus ; le « détricotage » de tout le travail de la Convention européenne serait dans le même temps évité.

Naturellement, cette discussion devrait avoir lieu dans un cadre ouvert, paneuropéen, public. En aucun cas, une conférence intergouvernementale siégeant derrière des portes closes ne saurait suffire à cette tâche. Aussi faudrait-il réunir une nouvelle enceinte, plus démocratique que la Convention ; celle-ci serait composée de représentants officiels des gouvernements qu'il ne s'agit pas d'exclure mais qu'il est nécessaire de neutraliser tant, en général, ils se montrent incapables de défendre un intérêt supérieur européen. S'agissant de ceux-ci, une règle devrait être posée, qui a fait défaut à la Convention : que ce soit des ministres et non, dans certains États des personnalités de niveau ministériel, et dans d'autres des universitaires compétents mais incapables d'engager leur pays. Siégeraient aussi des représentants de la Commission, des élus du Parlement européen et des représentants des peuples élus directement à cette fin. Là résiderait l'innovation majeure : au cours de ce scrutin atypique, d'un genre nouveau, un débat politique sur l'Union européenne pourrait avoir lieu. Celui-ci pourrait compenser l'absence de débat sur le projet constitutionnel dans les pays qui, à ce jour ne se sont pas prononcés et pourraient se sentir frustrés. Si de grandes personnalités politiques nationales prenaient la peine de s'y faire élire – ce qui est probable vu l'enjeu -, la médiatisation serait assurément plus grande qu'avec les représentants souvent fort compétents, mais peu connus, qui avaient assuré la représentation des parlements nationaux à la Convention.

\*

En conclusion, la France et l'Allemagne peuvent relancer la machine. Elles ne doivent pas s'arrêter aux apparences de leur désaccord, mais s'attacher à mesurer combien la marche du monde d'un côté, les exigences intra-européennes de l'autre, poussent à se lancer dans un nouvel exercice corrigeant et complétant le précédent. Certes, une question surgit aussitôt : pourquoi ce rôle incomberait-il à la France et à l'Allemagne ? L'une a dit « non » ; l'autre a dit « oui », mais se trouve tout autant en perte de vitesse économique et sociale que la première. La réponse est simple : tel est leur devoir, moral, historique et politique. Sans elles, l'Union européenne, qui est leur réalisation, leur enfant, traînerait en son centre un boulet. Laisser l'Union, à ce stade d'inachèvement, mourir de sa belle mort, par inertie ou pusillanimité, serait un infanticide.

Que se passera-t-il alors si les autres gouvernements refusent d'avancer et se complaisent à enterrer l'UE ? Dans ce cas, ils auraient donné leur aval, implicitement du moins, à la reconstruction d'une autre entité politique européenne, dans laquelle ils n'auraient pas leur place. Mais une chose est sûre : placer un réseau mal organisé, mercantile et ouvert à tous vents, sur le même plan qu'un ensemble institutionnel construit, obéissant à la règle de droit, relève de la prestidigitacion, et non de la politique. Vouloir en prendre la tête, se flatter d'en exercer le leadership, c'est être le « chevalier inexistant » d'Italo Calvino, une armure vide qui se promène, impuissante et inutile, au milieu du monde réel. Il n'y a pas d'autre « cap » comme aurait dit Michel Barnier. À la France et à l'Allemagne d'avoir le courage de l'affirmer, de proposer un sursaut et de le concrétiser.