

AVANT-PROPOS

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.

Depuis la signature du Traité de l'Élysée le 22 janvier 1963, qui a mis en place une pratique de rencontres régulières entre les chefs d'État et de gouvernement 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, la France et l'Allemagne 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 vingt-cinquième anniversaire du Traité de l'Élysée furent ainsi créés en 1988/1989 les conseils franco-allemands, qui ont 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, permettant de transposer au niveau communautaire des projets innovants.

Suite au conflit portant sur la future architecture du paysage institutionnel européen à l'occasion de la Conférence intergouvernementale de Nice en 2000 fut inauguré, l'année suivante, le processus dit « de Blaesheim », qui aboutit à l'intensification des échanges au plus haut niveau avant de céder peu à peu la place à d'autres formats de rencontres au cours de la crise financière. L'idée fondamentale était de réunir, à intervalles réguliers de six semaines et sans véritable ordre du jour, le président français et le chancelier ou la chancelière, ainsi que les deux ministres des Affaires étrangères. Depuis, ces réunions sont censées permettre à Paris et Berlin de prendre connaissance des positions du pays partenaire, en particulier en amont des sommets européens, et dans la mesure du possible d'opérer un rapprochement.

Jusqu'à la crise économique et financière, le processus de Blaesheim a joué un rôle-clé dans le système de concertation franco-allemand. Durant la période étudiée, de 2003 à 2012, il représente l'un des plus importants forums d'échanges bilatéraux dont disposent les deux pays.

En 2003, le caractère institutionnel de la coopération franco-allemande fut une nouvelle fois renforcé : à la suite du quarantième anniversaire du traité d'amitié bilatérale, l'interaction des processus de communication et de décision des deux pays s'intensifia aux niveaux gouvernemental et parlementaire, comme d'ailleurs au niveau des fonctionnaires. L'interdépendance des deux États s'est particulièrement accrue, en particulier 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 partenaire. Quant aux ministres des Affaires européennes, ils occupent désormais la fonction de Secrétaire général pour la coopération franco-allemande et sont secondés par un représentant du pays voisin. Ils sont chargés de préparer et d'organiser les consultations bilatérales, ainsi que d'élaborer des positions communes au niveau de l'Union européenne (UE).

L'intensification de la coopération bilatérale à partir de 2003 concerne également l'appareil administratif, dont le quotidien est lui aussi marqué par des consultations franco-allemandes régulières. Ainsi, selon un sondage mené il y a quelques années au sein de ministères français, 70 % des cadres de l'Administration centrale interrogés connaissent leurs homologues allemands et coopèrent avec eux. Dans ce contexte, l'échange de diplomates joue un rôle majeur. Introduit au milieu des années quatre-vingt, ce principe devenu normalité a été renforcé par l'« Agenda 2020 » du 4 février 2010. Parmi de nombreuses mesures, celui-ci a en effet instauré un module de formation commun auquel participent les jeunes diplomates français et allemands au sein de l'Institut diplomatique et consulaire du ministère des Affaires étrangères français ou de l'Académie du service diplomatique de l'Auswärtiges Amt. Enfin, la coopération franco-allemande a été enrichie sur le plan parlementaire, grâce à un échange accru entre les commissions des Affaires européennes et des Affaires étrangères des parlements des deux pays. Avec une telle intensification institutionnelle des relations franco-allemandes, il n'est pas surprenant que Paris et Berlin aient renoncé à créer de nouveaux mécanismes à l'occasion du cinquantième anniversaire du Traité de l'Élysée.

Malgré sa densité, ce système de concertation n'empêche pas la persistance de nombreux conflits et divergences sur de multiples aspects de la politique européenne. Ces dissensions s'expliquent notamment par des différences de culture

politique et d'intérêts nationaux. Dans le même temps, l'étroit réseau de communication bilatéral dont disposent Paris et Berlin ne semble pas suffire à dépasser leurs divergences de fond. Alors que la coopération franco-allemande dans le domaine de la politique européenne fait l'objet de nombreuses publications, les mécanismes et processus grâce auxquels la France et l'Allemagne cherchent à élaborer des compromis ont été peu étudiés jusqu'à présent. En règle générale, les politologues concentrent davantage leurs travaux sur la capacité ou l'incapacité des deux pays à s'entendre malgré des positions et des intérêts divergents, voire opposés – question généralement abordée sous l'angle des priorités d'action, ainsi que des différences d'intérêt et d'approche en matière de politique européenne. Les études portent en général sur l'influence du bilatéralisme franco-allemand sur les processus de prise de décision européens, son efficacité et la légitimité des compromis bilatéraux dans le contexte de l'Union européenne. De même, il existe de nombreux travaux sur la capacité des deux pays à rallier à leurs positions les autres États membres de l'UE et la Commission européenne, autrement dit à influencer sur les décisions communautaires.

Le présent ouvrage porte en revanche sur la nature et le fonctionnement du système institutionnel dont Paris et Berlin se sont dotés depuis la création de nouvelles structures bilatérales en 2003. Les auteurs qui y ont contribué analysent le rôle des différents organes de la concertation bilatérale, leurs interactions et leur contribution à l'élaboration de positions communes, et esquissent ainsi une cartographie des canaux de communication et des modes de décision franco-allemands en politique européenne. L'objectif est ici d'étudier les mécanismes et les configurations institutionnels qui accentuent les désaccords entre les deux États ou contribuent au contraire à les surmonter – et donc permettent d'adopter des compromis franco-allemands. Dans cette perspective, les auteurs de cet ouvrage étudient dans quelle mesure les processus de communication et de décision franco-allemands, qui jouent un rôle-clé au sein du système européen à plusieurs niveaux, contribuent à perpétuer ces différences ou au contraire à formuler des positions communes au niveau européen. Ce faisant, ils ne s'appliquent pas seulement à identifier les différents acteurs du processus de décision et leurs rôles respectifs, mais aussi à déterminer le positionnement des uns vis-à-vis des autres, leurs interactions et, ainsi, le fonctionnement de ce système de concertation dans son ensemble.

Cette analyse de la coopération franco-allemande porte sur quatre champs politiques distincts : la politique économique et monétaire, la politique étrangère et de sécurité, la politique énergétique et climatique ainsi que l'approfondissement de l'intégration européenne. Chacun de ces champs politiques est décliné en deux à trois études de cas permettant de refléter la diversité des résultats de la coopération

bilatérale au cours des dix dernières années. Ceux-ci correspondent non seulement à des situations de départ contrastées (intérêts convergents ou au contraire divergents de Paris et Berlin), mais aussi à des résultats très différents en termes de compromis franco-allemands et d'influence sur le processus de décision européen. Dans les différents domaines politiques que comporte cet ouvrage, nous avons cherché à respecter l'équilibre entre les scénarios positifs, dans lesquels la France et l'Allemagne ont réussi à dégager des compromis repris par leurs partenaires européens, et les scénarios négatifs, dans lesquels le bilatéralisme a été peu, voire nullement efficace.

De plus, lors de l'identification des dix études de cas, nous avons veillé à ce que chacun des quatre champs politiques renvoie à des types de décision différents. Il s'agit en l'occurrence de décisions de court, voire de très court terme en réaction à une crise aiguë (tel le conflit russo-géorgien de l'été 2008), de décisions portant sur les affaires courantes et comportant une forte dimension technique ou bureaucratique (telle la réglementation européenne concernant les émissions de CO2 pour véhicules particuliers ou la planification du budget européen pour la période 2014/2020), ainsi que de décisions stratégiques portant sur des choix conceptuels à long terme (telle la refonte de la politique européenne face à l'espace méditerranéen). Précisons que certaines études de cas ne peuvent être classées dans une catégorie de décision unique, mais correspondent à plusieurs d'entre elles, comme durant la phase consécutive à l'échec du référendum concernant le traité constitutionnel, ou encore la réforme de la gouvernance de la zone euro au cours de la crise financière et monétaire. L'objectif de ce projet de recherche était de fournir des schémas logiques permettant de mieux comprendre le fonctionnement des canaux de communications franco-allemands ou encore leurs blocages.

Afin de garantir la cohérence de l'ouvrage et d'élaborer une cartographie du système de communication et de décision franco-allemand, une grille de questions a été élaborée, à laquelle s'applique à répondre chacune des dix contributions. Celle-ci est structurée autour de trois grandes interrogations, dont découlent des questions secondaires : les institutions et mécanismes bilatéraux créés en 2003 ont-ils permis d'améliorer l'efficacité des processus de concertation bilatéraux, conformément à ce que souhaitaient les responsables politiques de l'époque ? Quels acteurs sont ou au contraire ne sont pas partie prenante à quelles catégories de décision ? À quelles limites se heurte la prise de décision franco-allemande et quels en sont les motifs ? À partir de ce questionnaire, les auteurs ont mené à Paris, Berlin et Bruxelles de nombreux entretiens informels qui ont nourri leurs analyses. Leurs interlocuteurs étaient des décideurs politiques et administratifs des deux pays, ainsi que des acteurs de la politique européenne, qui ont été impliqués dans les différents cas traités dans l'ouvrage. Lors de deux journées d'étude organisées au château de

Genshagen, les auteurs ont également pu confronter leurs conclusions aux expériences de différents acteurs et ainsi préciser les résultats de leurs recherches. En recoupant cet important matériau empirique avec la littérature scientifique existante, notre équipe de chercheurs franco-allemande a pu dresser un tableau, qui ouvre sur de nouvelles représentations du fonctionnement et les conditions de réussite des processus de communication et de décision franco-allemands en politique européenne.

Claire DEMESMAY, Directrice du programme France/relations franco-allemandes à l'Institut allemand de politique étrangère (DGAP), Berlin

Martin KOOPMANN, Directeur exécutif de la Fondation Genshagen

Julien THOREL, Enseignant-chercheur à l'Université de Cergy-Pontoise, Chercheur associé au Centre d'Information et de Recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC)