

Pas besoin d'un *duumvirat*

Un nouveau traité franco-allemand : à quoi bon ?

Julien Thorel*

» Les commémorations sont toujours des moments forts que les responsables politiques utilisent ou en tout cas cherchent à utiliser pour créer un phénomène de synergie entre Etats ou relancer une dynamique de coopération quelque peu endormie. La pression médiatique qui précède ce type d'événement place les décideurs davantage devant l'impérieuse nécessité de ne pas « passer à côté » de l'événement, ou mieux, de marquer l'histoire d'un sceau indélébile, qu'il soit d'une forte portée politique ou, a minima, symbolique.

Gemeinsam für Europa

Der Autor bezweifelt, dass es eines wie von François Hollande im Präsidentschaftswahlkampf 2012 geforderten „*neuen Elysée-Vertrages*“ bedarf: Die deutsch-französische Zusammenarbeit funktioniere unabhängig von den jeweiligen Staatschefs im Allgemeinen sehr gut und bedürfe keiner Präzisierung, eventuell Überholtes habe sich der Realität längst angepasst.

Neues deutsch-französisches Engagement müsse sich vielmehr auf gemeinsame europäische Projekte beziehen.

Red.

diale – un symbole de réconciliation, dont on trouve aujourd'hui la reproduction dans la plupart des manuels d'histoire.

Lors d'un meeting de campagne au Bourget le 22 janvier 2012, le candidat socialiste à la présidence de la République, François Hollande, avait annoncé, à la surprise générale, sa volonté de proposer « à la chancelière d'Allemagne l'élaboration d'un nouveau traité franco-allemand » qui traduise « une nouvelle relation de vérité » entre les deux Etats. Une annonce à laquelle *Le Monde* du 8 juillet 2012 a fait écho : « *Célébrer le passé ne suffit pas pour entrer dans l'Histoire. Il faut un nouveau Traité de l'Elysée* ».

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la relation privilégiée entre la France et la République fédérale d'Allemagne a livré bon nombre d'occasions aux présidents français et aux chanceliers (ouest-)allemands successifs de poser à tout jamais leur empreinte sur la frise historique commune franco-allemande : qu'on se souvienne ici du célèbre discours fondateur du président François Mitterrand devant le *Bundestag* à l'occasion du 20^e anniversaire du Traité de l'Elysée en janvier 1983 ou encore, le 22 septembre de l'année suivante, de la poignée de mains entre le chancelier Helmut Kohl et le président devant l'ossuaire de Douaumont lors d'une cérémonie donnée en hommage aux morts de la Première Guerre mon-

La coopération entre la France et la République fédérale a-t-elle besoin d'entrer dans l'Histoire ? N'est-elle pas déjà bien ancrée dans l'Histoire ? Les résultats de cette coopération bilatérale si fructueuse au cours du demi-siècle qui vient de s'écouler – unique entre deux Etats – n'a dans l'histoire mondiale aucun équivalent. Non seulement la fréquence des contacts bilatéraux au plus haut niveau, mais l'intensité des contacts entre les fonctionnaires entre les deux capitales sont sans pareilles : une enquête interne réalisée il y a quelques années auprès des personnels de direction des ministères français révélait que près de trois hauts fonctionnaires sur quatre connaissent et travaillent régulièrement avec leurs alter ego allemands ;

* Julien Thorel est maître de conférences à l'Université de Cergy-Pontoise.

les programmes d'échange d'assistants parlementaires ou de fonctionnaires, intensifiés dans la déclaration commune du 22 janvier 2003, ou encore la coopération entre les ambassades française et allemande dans les pays tiers – consistant par exemple en la préparation d'un rapport détaillé sur les réalités politique, économique et sociale du pays hôte à destination de tout ambassadeur, français ou allemand, nouvellement accrédité – suffisent à illustrer la proximité entre les deux administrations. Sans parler de la présence occasionnelle d'un ministre du pays partenaire au conseil des ministres. Le degré de coopération atteint à ce jour s'inscrit indéniablement dans la continuité des dispositions du traité signé par le général de Gaulle et le chancelier Adenauer en 1963.

Couples et tandems

Lorsque l'on évoque la coopération entre la France et la République fédérale d'Allemagne, la notion de « couple » n'est jamais bien loin. Et l'on repense aussitôt aux « tandems » franco-allemands qui ont le plus marqué l'histoire commune des deux pays au cours des cinquante dernières années, Adenauer/de Gaulle, Giscard/Schmidt, Kohl/Mitterrand, qui ont donné une impulsion significative à la construction communautaire. Sans oublier, dans un autre registre, Merkel/ Sarkozy, dont la relation de coopération fut si intense sur fond de crise économique et financière internationale que les observateurs internationaux ont réuni les deux noms en un seul : *Merkozy* – passons ici les différentes interprétations et connotations de cette désignation – qui n'a peut-être pas fait avancer le projet européen, mais en a sans doute empêché l'implosion.

Par-delà les innombrables différences qui existent entre les deux pays, en terme de culture politique ou économique, Paris et Bonn/Berlin sont parvenus à mettre en place, au cours des cinq dernières décennies, une relation de confiance suffisamment forte pour que le partenariat résiste aux tentations et tentatives d'affirmation des intérêts souverains : le front commun pour lutter contre la crise de la dette souveraine a sans doute encore renforcé cette relation de confiance, après des débuts pourtant désastreux entre Angela Merkel et

Nicolas Sarkozy, sur fond d'Union pour la Méditerranée. Nous en voulons pour preuve la relative sérénité des diplomates allemands face à une éventuelle alternance au pouvoir en France en dépit des déclarations parfois vindicatives du candidat François Hollande à l'égard de l'Allemagne durant la campagne présidentielle de 2012 : « *Quel que soit le résultat du 6 mai* », entendait-on à Berlin, « *cela ne changera pas grand chose à la relation bilatérale !* » Les premiers mois de cohabitation en-



Heimkehr

„In seiner letzten meisterhaften Rede [am 11. Mai 1995 in Berlin], die er als Staatspräsident an die Deutschen richtet, wiederholt François Mitterrand absichtsvoll Altbekanntes und fügt ihm Neues hinzu: Der Literat als Staatsprä-

sident prägt eine neue Metapher für die deutsch-französischen Beziehungen: Er nennt sie ein seltsames, grausames, schönes und starkes Abenteuer, zu dem Frankreich mit dem immerwährenden Deutschland unauflöslich verbunden sei. Tausend Jahre hätten die beiden Brudervölker gebraucht, um sich zu erkennen, zu akzeptieren und zu vereinen, gemeinsam zu ihrer Quelle zurückzukehren. Eine Heimkehr von weither!“

Karl-Heinz Bender, *Mitterrand und die Deutschen – Die Wiedervereinigung der Karolinger*. Bouvier, Bonn, 1995, 195 Seiten.

tre la chancelière et le nouveau président français donnent d'ailleurs raison à cette analyse : les divergences d'approche qui persistent, pour des motifs idéologiques ou politiques, sur certaines questions cruciales comme sur des sujets d'ordre secondaire, n'empêchent pas les deux pays de rapprocher leurs positions et de trouver les compromis nécessaires « au nom de l'Europe » (Timothy Garton Ash, *Au Nom de l'Europe : l'Allemagne dans un continent divisé*. Gallimard). Le phénomène n'est pas nouveau : les clivages idéologiques traditionnels droite/gauche ne constituent plus depuis longtemps un obstacle aux accords bilatéraux ; par

exemple le « clash » franco-allemand au sommet de Nice en décembre 2000 entre Gerhard Schröder (SPD) et Jacques Chirac (RPR) sur la refonte institutionnelle au sein de l'Union européenne était imputable à l'affrontement de deux intérêts nationaux divergents et non à l'incompatibilité de leurs affiliations partisans.

Concertation

Ce sont d'ailleurs bien ces deux mêmes protagonistes qui ont instauré en 2001 le processus de concertation informelle (processus dit « de Blaesheim », du nom de la commune du Bas-Rhin dans laquelle ce forum d'échanges bilatéraux a été mis en place), prévoyant la rencontre des chefs d'Etat et de gouvernement, accompagnés de leurs ministres des Affaires étrangères toutes les six semaines. Ce forum de concertation devait avant tout permettre un échange entre les différents acteurs de sorte que les deux pays soient parfaitement au courant de leurs positions respectives avant les négociations dans le cadre européen. C'est également sous l'autorité de Schröder et Chirac que les sommets bisannuels prévus par le Traité de l'Elysée ont été remplacés par des Conseils des ministres franco-allemands, à l'occasion du 40^e anniversaire de la réconciliation franco-allemande en janvier 2003. Si le processus de Blaesheim a été abandonné entretemps, son efficacité est cependant unanimement reconnue et la qualité comme la fréquence des mécanismes de consultation bilatéraux n'en ont été altérées en rien : la multitude des acteurs et les moyens modernes de communications permettent un contact permanent à tous les échelons de la coopération bilatérale. Partant de ce constat, créer dans quelques mois un nouveau forum de concertation ou un nouvel organe institutionnel bilatéral (comme il en avait été question en 2009 autour d'un éventuel ministre des Relations franco-allemandes) dans l'unique but de marquer le 50^e anniversaire de cette relation unique, n'aurait pas grand sens.

Poussiéreux et lacunaire

Ne cédon pas pour autant à la tentation d'une vision idyllique de la relation franco-allemande et

n'attribuons pas au Traité de l'Elysée des fonctions qu'il n'aurait pas. Il est vrai que le traité signé en 1963 par de Gaulle et son premier ministre Georges Pompidou d'une part et par Adenauer et son ministre des Affaires étrangères Gerhard Schröder d'autre part, apparaît aujourd'hui quelque peu poussiéreux et lacunaire, datant tout simplement d'une époque révolue qu'il rappelle en de nombreuses occurrences : la capitale de la RFA était Bonn ; les deux Etats se sont engagés à se concerter sur toutes les questions de politique étrangère et en particulier sur les « *relations Est-Ouest* » ou encore sur les affaires traitées notamment au sein de « *l'Union de l'Europe occidentale* », ils se sont contraints à des consultations sur « *les problèmes relatifs aux communautés européennes et à la Coopération politique européenne* ». Ces différentes désignations n'auraient aujourd'hui plus leur place dans un nouveau traité commun. A l'évidence l'Union européenne, à l'élaboration de laquelle les deux pays ont apporté ensemble une contribution sans commune mesure depuis deux décennies, ou encore la notion d'intégration européenne y trouveraient une place de tout premier plan. Puisque Angela Merkel et François Hollande ont choisi de placer la jeunesse au cœur de l'année franco-allemande, l'Office franco-allemand pour la Jeunesse (OFAJ), né quelques mois après la signature du traité, aurait dans un nouveau traité une place tout aussi légitime au regard de sa contribution au rapprochement des deux sociétés depuis cinquante ans. Une actualisation du traité, par exemple sous la forme d'un protocole additionnel ne pourrait pas non plus omettre l'Université franco-allemande. Mais finalement, cela reviendrait en quelque sorte à rendre hommage au mérite des institutions bilatérales existantes plus qu'à se projeter vers l'avenir. C'est sans aucun doute grâce aux fondations solides que constitue l'engagement sur un dialogue permanent dans le traité de réconciliation du 22 janvier 1963 que la « maison commune » franco-allemande a su et continue d'affronter les défis de l'intégration européenne dans un monde divisé puis globalisé, les bouleversements géopolitiques qu'a connus le continent européen au cours des deux dernières décennies et aujourd'hui les dangers d'un déclin européen patent face aux puissances émergentes.

Après guerre, Français et Allemands, dans l'esprit du discours de Jean Monnet, avaient à cœur de tourner la page de leurs affrontements passés. C'est donc la volonté commune de paix entre les deux pays voisins qui a constitué le fil conducteur de leur réconciliation. Le traité symbolique signé à l'Élysée, puis la politique d'intégration européenne menée de concert avec les partenaires européens ne sont au fond que les instruments qui devaient permettre de réaliser l'objectif. Si on s'en tient au discours tenu par le président français alors qu'il était candidat à l'élection présidentielle,

Brüderlichkeit

„Es ist ganz klar, dass in unseren beiden Ländern nicht dieselben politischen und wirtschaftlichen Traditionen, Konzepte und Umstände herrschen. Deshalb haben Bundeskanzlerin Angela Merkel und ich ständig Wert darauf gelegt, unsere Arbeit eng zu koordinieren, um unseren Partnern systematisch gemeinsame Vorschläge zu präsentieren. Differenzen gibt es, sie machen die Identität zweier alter Nationen aus; aber wir haben gelernt, sie im höheren Interesse Europas zu überwinden. Jedes Mal, wenn unsere beiden Völker es vermögen, trotz aller Differenzen ihre Kräfte zu vereinen, finden sie die Kraft, um die schwersten Krisen zu bewältigen. Diese deutsch-französische Brüderlichkeit hat es den Europäern ermöglicht, im Laufe der letzten Monate durch wichtige Entscheidungen voranzukommen.“

Nicolas Sarkozy, Frankreichs Staatspräsident am 4. August 2011

un nouveau traité devait « ouvrir un nouveau cycle en Europe, celui d'une coopération économique, industrielle, énergétique entre nos deux pays ». Français et Allemands, qui luttent communément depuis quatre ou cinq ans contre la crise financière et ses dommages collatéraux sur la zone euro, qui ont su mettre en place des outils de coopération industrielle tel EADS, ont-ils besoin d'un traité de ce genre qui régule les modalités de leur coopération ? Si tels devaient être les aspects d'un nouvel accord, ce dernier s'en tiendrait aux instruments mais n'aborderait nullement la question du fil conducteur qui conditionne la nécessité d'une « entente élémentaire » entre Paris et Berlin. Un programme

trop précis risquerait en revanche de susciter chez certains des craintes quant à la constitution d'un pôle, d'un *duumvirat* franco-allemand cherchant à agir au-dessus de la mêlée européenne pour mieux lui dicter ses propres ambitions : nul parmi les 27 pays membres, y compris Paris et Berlin, ne souhaite une direction bicéphale de l'Europe. Force est toutefois de constater que dans les périodes de crise aiguë au sein de la zone euro, les quinze partenaires de Paris et Berlin se réjouissaient parfois de ce que les deux capitales prennent ensemble des initiatives. Inévitablement, le gouvernement économique européen ou l'union bancaire ne pourront voir le jour sans un accord bilatéral. Mais il en est de même, à terme, pour la politique de sécurité et de défense commune. L'Europe ne pourra parler sur la scène internationale d'une seule voix sans l'unanimité de vue entre Paris et Berlin. Le diagnostic est identique pour le projet d'une (aujourd'hui hypothétique) Europe sociale. Si ces différentes ambitions sont tributaires du dialogue franco-allemand, ce n'est pas seulement parce que Français et Allemands présentent quelques similitudes qui peuvent constituer une base de réflexion, mais surtout parce que leurs différences sont telles qu'une convergence bilatérale est indispensable.

Quelle pourrait alors être le fondement d'un nouvel engagement franco-allemand ? On en revient aux questions perpétuelles sur lesquelles les deux Etats n'ont toujours pas engagé une réflexion commune digne de ce nom ; la seule référence – qui a sillonné les différents traités européens de Maastricht à Lisbonne – à la démocratie, l'Etat de droit ou encore à l'économie de marché ne peut constituer qu'un socle commun de référence à partir duquel Paris et Berlin peuvent développer un « projet européen » commun. Quel rôle la France et l'Allemagne souhaitent-elles assigner à l'Union européenne ? Quel modèle de société européen les deux capitales veulent-elles mettre en place ? Quelle doit être la finalité du processus d'intégration ? C'est sur ces interrogations fondamentales, laissées (délibérément ?) en suspens que Paris et Berlin devraient s'engager pour marquer le cinquantenaire de leur alliance, ô combien indispensable à ce que le projet européen puisse être achevé.