

FRANCE-ALLEMAGNE : UN COUPLE DESUNI?

PAR

CHRYSTELLE NOURRY¹

Entre mai et octobre 2005, l'incertitude s'est quelque peu installée dans la coopération bilatérale entre la France et l'Allemagne. D'une part, le résultat du référendum français sur la ratification du Traité constitutionnel de l'Union européenne qui s'est tenu le 29 mai 2005, perçu comme un refus du projet européen, mais également comme une dénonciation de la situation sociale difficile vécue par les citoyens français², traduit une hésitation et une attente quant à l'avenir de la France dans l'Union. D'autre part, les résultats des élections législatives allemandes, suscitant pendant plusieurs semaines le doute sur le choix du futur Chancelier, ont également révélé la vive inquiétude des citoyens allemands pour l'avenir de leur modèle social. L'ensemble met particulièrement en évidence la question épineuse du chômage, qui représente un problème majeur des deux côtés du Rhin.

Dans ce contexte, le «couple franco-allemand» apparaît aujourd'hui en mal de certitudes par rapport aux années précédentes. Depuis le début du nouveau millénaire, la coopération bilatérale avait su donner le ton, qu'il se soit agi des choix faits dans la Convention européenne pour promouvoir une «*économie sociale de marché hautement compétitive*»³ fondée sur la croissance et le développement durable ou encore de la position franco-allemande à l'égard de la politique iraquienne des Etats-Unis. Donnant corps à cet esprit de coopération étroite, Jacques Chirac avait innové lors d'un Conseil européen à Bruxelles, le 17 octobre 2003, où il avait remplacé le chef du gouvernement allemand Gerhard Schröder pour présenter la position allemande devant les autres Etats membres, démontrant ainsi toute la complicité du moteur bilatéral au sein de la Communauté. Seulement, aujourd'hui, la relation franco-allemande se situe dans un contexte incertain, tant d'un point de vue bilatéral qu'europeen, ce qui laisse la porte ouverte aux interrogations quant à sa capacité d'impulsion au cœur de l'Europe.

A la suite des événements récents qui se sont produits, dans quelle mesure peut-on encore actuellement parler d'un «couple franco-allemand» en Europe? Les incertitudes actuelles ne traduisent-elles pas un dilemme plus profond, à savoir une dilution, face à vingt-cinq Etats membres, de l'action bilatérale et de la symbolique de force d'impulsion caractéristique de l'entente franco-allemande? Si, au seuil de 2006, la coopération franco-allemande apparaît affaiblie dans ses valeurs, ses objectifs et son influence, il n'en demeure pas moins que des apports et des lignes politiques majeures sont apparues et se sont stabilisées durant les années 1995-2005, qui ont vu Jacques Chirac et Gerhard Schröder simultanément au pouvoir pendant sept ans.

LE TANDEM J. CHIRAC-G. SCHRÖDER : UN «COUPLE» DECOMPLEXE, FERVENT DEFENSEUR D'UN MODELE EUROPEEN

Si le «couple» formé par Jacques Chirac et Gerhard Schröder a eu du mal à «se trouver» à ses débuts, la période 1995-2005 est cependant riche en apports, tant dans le domaine bilatéral que dans le domaine européen, deux lignes d'action qui ont fait l'objet d'un suivi approfondi depuis les tout premiers sommets bilatéraux tenus entre les deux dirigeants.

Jacques Chirac-Gerhard Schröder : un «couple» qui s'est longtemps cherché

Depuis les débuts de l'institutionnalisation de la coopération bilatérale en 1963⁴, divers «couples» se sont succédé à la tête de la coopération franco-allemande. Leurs actions communes ont été une force d'impulsion plus ou moins intense pour le processus d'intégration européenne. Charles de Gaulle et Konrad Adenauer ont officialisé la réconciliation franco-allemande par la signature du Traité de

¹ Docteur invité à l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles (Belgique).

² Annie LAURENT / Nicolas SAUGER (dir.), «Le référendum de ratification du Traité constitutionnel européen : Comprendre le 'non' français», *Les Cahiers du CEVIPOF*, n° 42, juil. 2005, 173 p.

³ *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, art. I.3.

⁴ Pierre JARDIN/Adolf KIMMEL, *Les Relations franco-allemandes depuis 1963*, La Documentation française, Paris, 2001, 539 p.; Daniel COLARD, «Le partenariat franco-allemand de l'après-Guerre froide», *Annuaire français de relations internationales*, vol. III, 2002; Alistair COLE, *Franco-German Relations*, Harlow, Longman, 2001, 178 p.; A. HAIG SIMONIAN, *The Privileged Partnership : Franco-German Relations in the European Community, 1969-1984*, Clarendon Press, Oxford, 1985, 407 p.; Wichard WOYKE, *Die deutsch-französischen Beziehungen seit der Wiedervereinigung*, Oplade, Leske/Zürich, 2000, 277 p.

l'Élysée, le 22 janvier 1963. Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt ont dynamisé l'Europe économique *via* le système monétaire européen, en 1979, et l'Europe politique *via* le développement des Conseils européens et l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen. Helmut Kohl et François Mitterrand ont largement contribué à l'élaboration du Traité de Maastricht qui a élargi le champ des compétences de la Communauté à des domaines politiques et sociaux.

Les débuts difficiles du «couple» Chirac-Schröder

En comparaison avec ces «couples» majeurs dans l'histoire de la coopération franco-allemande, le duo formé par Jacques Chirac et Gerhard Schröder⁵ a eu du mal à se mettre en place et ses débuts furent difficiles.

En France, le Président ne s'est pas tout de suite impliqué dans la coopération bilatérale, cherchant d'abord ses marques face à Helmut Kohl (1995-1998), puis se trouvant freiné par la cohabitation avec le gouvernement de gauche plurielle conduit par Lionel Jospin (1997-2002). En Allemagne, le Chancelier, arrivé au pouvoir en septembre 1998, s'est appliqué au départ à avaliser le changement issu de la fin de la Guerre froide, s'incarnant ainsi rapidement comme le fer de lance d'une nouvelle voie, où l'Allemagne ne craint plus de suivre une politique de «*défense éclairée de ses propres intérêts*» et d'afficher sereinement, comme un «*pays normal*», son intérêt national sur la scène européenne⁶. Les nouveaux dirigeants n'ont donc pas immédiatement renoué avec la gestuelle habituelle des «couples» franco-allemands précédents. Ils ont usé d'un mode de contact moins conventionnel, reposant davantage sur une volonté pragmatique.

Dès lors, un essoufflement s'est fait sentir dans les mécanismes bilatéraux de consultation. L'objectif délibéré de moderniser la coopération ne s'est pas traduit tout de suite par des instruments concrets. En réalité, la répétition des contacts formels et l'abandon progressif de certains outils bilatéraux ont eu du mal à dissimuler le manque de projets communs : la France et l'Allemagne ont des désaccords profonds, tant sur les objectifs à atteindre que sur les moyens d'y aboutir. Ainsi, les lettres communes se perdent, les légendaires petits déjeuners sont délaissés et, souvent, la préparation en amont des sommets semestriels s'avère plus difficile à mettre en œuvre. Selon certains acteurs bilatéraux, la méthode de travail repose alors sur un principe d'accord entre les deux gouvernements, quoi qu'il en soit : «*on avait l'habitude d'échanger plusieurs fois par jour des idées avec la volonté de régler les problèmes en amont. Cette habitude de travail a été brisée à plusieurs reprises. [...] on peut le voir au point d'orgue que constitue le sommet de Nice, [...], mais déjà à Rambouillet, en mai, où on a évoqué les problèmes, [...], en étant convenu qu'il n'y avait pas de problèmes, et c'était pareil à chaque sommet, donc [...], on n'a pas du tout avancé ni traité le problème sur le fond. [...] En fait, [...] on se parle, mais on ne se comprend pas*»⁷.

Une coopération jalonnée de crises

De manière synthétique, on peut résumer les débuts du couple Chirac-Schröder sous la forme de crises successives⁸.

Une première crise franco-allemande importante est survenue en 1997, au sujet du Pacte de stabilité et de croissance avalisé lors du Conseil européen de Dublin, les 6 et 7 décembre 1996 et dénoncé à l'époque comme un «*super-Maastricht*» par la nouvelle équipe arrivée au pouvoir en France, qui a revendiqué en contrepartie un pacte pour l'emploi, d'ailleurs discuté au sommet de Luxembourg, le 21 novembre 1997. Cette crise s'est prolongée jusqu'au Traité d'Amsterdam, où une réelle mésentente franco-allemande a bloqué les discussions. Dès le début, le Conseil européen d'Amsterdam a été fragilisé par les désaccords franco-allemands concernant la gestion de la zone monétaire et les discussions relatives à la révision du Traité de Maastricht n'ont pu se dérouler qu'une fois réglé le différend opposant les deux Etats à propos du Pacte de Stabilité et de Croissance.

Une deuxième crise a surgi ensuite au sujet de la désignation du Président de la Banque centrale européenne, en raison d'un accord oral passé sur le candidat potentiel entre H. Kohl et F. Mitterrand, à l'été 1993.

⁵ Pour un panorama d'ensemble de la période 1995-2005, il est possible de se référer à : Hubert COUDURIER, *Le Monde selon Chirac. Les coulisses de la diplomatie*, Calmann-Lévy, Paris, 1998, 417 p.; Albert DU ROY, *Domaine réservé : les coulisses de la diplomatie française*, Seuil, Paris, 2000, 288 p.; Egon BAHR, *Der deutsche Weg : selbstverständlich und normal*, Blessing, Munich, 2003, 157 p.; Laurent COHEN-TANUGI, «La politique européenne de la France à l'heure des choix», *Politique étrangère*, n° 4, 1995, p. 857-864; Dominique MOÏSI, «De Mitterrand à Chirac», *Politique étrangère*, n° 4, 1995, p. 849-855.

⁶ Jean-Pierre FROEHLI, «Neue Freundschaft? Die Überwindung europapolitiker Divergenzen zwischen Berlin und Paris», *Internationale Politik*, n° 7, 2001, p. 47-54; Lucas DELATTRE, «Une nouvelle Allemagne?», *Politique étrangère*, n° 4, hiv. 1998-1999, p. 723-732.

⁷ Entretien avec un journaliste français, service de politique étrangère, Paris, 9 janv. 2002.

⁸ Chrystelle NOURRY, «France-Allemagne : l'année des choix», *Lettre de la Fondation Robert Schuman*, 18 mars 2002, p. 2-7, disponible sur le site Internet www.robert-schuman.org/lettre/lettre67.htm.

Une troisième crise franco-allemande a particulièrement mis au jour les divergences profondes existant entre les deux partenaires concernant la réforme de la Politique agricole commune (PAC) et la répartition des charges budgétaires de l'Agenda 2000, au Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999 : d'un côté, le gouvernement allemand souhaitait obtenir une diminution de la contribution nette de son pays au budget européen, ce qui supposait un cofinancement des dépenses agricoles par renationalisation d'une partie des aides versées aux agriculteurs; de l'autre, le gouvernement français n'envisageait pas que la PAC pût être remise en cause. Finalement, le Conseil s'est achevé sur une discorde profonde entre les deux Etats.

Enfin, le Conseil européen de Nice (décembre 2000) a mis au jour de nouveaux désaccords concernant cette fois l'architecture institutionnelle future de l'Union. Les difficultés à mettre en œuvre concrètement cette réforme ont révélé des divergences de positions telles qu'a été finalement conclu un accord minimal entre les points de vue français et allemands sur la pondération des voix au Conseil, la répartition des compétences entre le Parlement et la Commission et l'Europe de la Défense. A cette période, les divergences de fond se succèdent concernant à la fois l'objectif global et les mesures nécessaires pour l'atteindre.

2002-2005, une coopération fructueuse

Face aux difficultés liées à des positions divergentes et à une implication plus fortuite dans la coopération bilatérale, un déblocage de la situation apparaît lors des Conseils européens de Bruxelles et de Copenhague (octobre et décembre 2002). La préparation de ces sommets communautaires marque alors nettement le renouveau bilatéral : un compromis franco-allemand permet ainsi un accord sur la PAC.

Parallèlement, en raison des conséquences néfastes entretenues par les diverses crises, les deux gouvernements décident de réagir en créant de nouvelles habitudes de rencontres et des outils de travail plus pratiques, qui permettent à la coopération bilatérale de se moderniser et de prendre un second souffle. En effet, après les changements liés à la réunification allemande, les deux pays n'avaient pas immédiatement reconsidéré le rôle de leur coopération au sein de l'Union. Il leur fallait adapter à ce nouveau contexte leurs méthodes de coopération, étant entendu que leur accord préalable reste nécessaire au bon fonctionnement de la construction européenne. Dans cette perspective, les deux dirigeants choisissent de renouveler leurs modes de travail : de nouvelles habitudes de rencontres se mettent ainsi en place, comme le Processus de Blaesheim⁹, lancé en janvier 2001; des entretiens resserrés et officieux entre les différents niveaux de consultation se multiplient, chaque mois et chaque semaine. Les sommets redeviennent de véritables outils de travail dans ce maillage complexe de concertation.

Cette nouvelle méthode de travail implique davantage de dialogue et d'échanges : « nous appliquons une méthode très simple. [...] Sur chaque sujet nous nous disons sans détour quelle est la position de notre pays et, quand il y a des différences d'approche – ce qui arrive et qui est normal – nous expliquons pourquoi, nous essayons de voir si ces différences sont fondées sur des choses profondes ou sur des choses superficielles ou sur des malentendus de langage, ce qui peut arriver. Si nous pouvons surmonter ces problèmes à notre niveau, nous le faisons tout de suite, en élaborant une position de synthèse qui permette de surmonter les différences. Mais si nous ne pouvons pas à nos niveaux, parce que cela engage d'autres intérêts, d'autres responsables, [...] nous ferons des propositions au Chancelier, au Président et au Premier ministre»¹⁰.

Tous ces efforts de concertation approfondie portent leurs fruits et la coopération bilatérale finit par prendre sa vitesse de croisière. Le déblocage est ainsi finalement officialisé par la célébration en grande pompe du quarantième anniversaire du Traité de l'Elysée, rassemblant les députés des deux pays à Versailles et nombre d'hommes politiques à Paris et à Berlin, les 22 et 23 janvier 2003. Dans ce contexte enthousiaste, les deux gouvernements se mettent d'accord sur les sujets débattus à la Convention européenne et affinent particulièrement leur vision de l'Europe politique : c'est ainsi que la contribution conjointe franco-allemande relative à l'architecture institutionnelle a fait l'objet de longues discussions dans les séances plénières de l'enceinte conventionnelle¹¹. Les mécanismes bilatéraux sont revivifiés, dans leur forme et leurs méthodes. La nouvelle forme consultative en Conseil des ministres est ainsi inaugurée lors de la rencontre du 18 septembre 2003. Les deux gouvernements se lancent alors conjointement en

⁹ François RIVASSEAU/Andrei MICHAELIS, «Après le Traité de Nice : l'harmonisation du discours franco-allemand à travers le processus de Blaesheim», *Annuaire français de relations internationales*, vol. III, 2002.

¹⁰ Hubert VEDRINE, rencontre franco-allemande de Stuttgart, 16 février 2001, disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr.

¹¹ «Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union», CONV 489/03, 16 janvier 2003, disponible sur le site Internet european-convention.eu.int; session plénière du 21 janvier 2003, disponible sur le site Internet www.europarl.eu.int.

faveur du projet de Constitution européenne et s'engagent dans la voie d'une Union politique au cours de la conférence intergouvernementale d'octobre 2003, puis des sommets de mars et juin 2004.

La «feuille de route» 2005 : une synthèse de la politique franco-allemande des années 2000

Dans ce contexte évolutif de la relation bilatérale entretenue par Jacques Chirac et Gerhard Schröder, l'année 2005 représente à la fois le bilan et la continuité d'une ligne politique établie au début de leur mandat. En fait, les axes prioritaires élaborés au cours de cette année sont des choix de politique clairs et précis, qui s'inscrivent dans une démarche plus globale et cohérente.

Certes, la coopération bilatérale s'est nettement transformée au cours de ces années, mais, contrairement à ce que son évolution peut laisser penser, les deux gouvernements ont commencé à travailler très tôt et dès le départ sur de nombreux dossiers-clefs. Malgré leurs divergences de vues perceptibles au début de leur mandat, les deux dirigeants et les ministères français et allemands ne se sont donc pas découverts des affinités de travail au fil des années 2000 : ils ont développé très rapidement des perspectives d'avenir pour la coopération bilatérale et pour l'Union européenne. Par conséquent, même si les positions respectives de la France et de l'Allemagne apparaissent radicalement opposées au cours des premières années, une continuité politique au sommet a contribué au fil du temps à forger une conception bilatérale spécifique autour des dossiers importants.

Cet élément fondamental de l'évolution de la coopération franco-allemande des années 1998-2005 peut se lire à la lumière des différents sommets tenus de manière formelle, tous les semestres. En effet, les choix politiques actuels sont aisément éclairés par les précédentes conclusions émises lors des traditionnelles consultations franco-allemandes. Il est ainsi plus facile de comprendre aujourd'hui les directions prises par la coopération bilatérale, directions qui renforcent d'ailleurs une ligne politique déjà bien définie auparavant.

Ainsi, le dernier sommet franco-allemand ayant réuni Jacques Chirac et Gerhard Schröder, durant lequel s'est tenu le cinquième Conseil des ministres bilatéral, le 26 avril 2005¹², s'est concentré sur deux types de dossiers : d'une part, les questions bilatérales ont été abordées autour des sujets liés à la recherche et l'innovation, la mobilité professionnelle et l'apprentissage des langues, mais également avec la perspective de projets industriels entre les deux pays; d'autre part, l'ordre du jour a porté aussi sur les affaires communautaires, celles-ci étant abordées sous un angle économique et social, la question de l'avenir d'une Europe politique étant évoqué dans le cadre du processus de ratification de la Constitution européenne. Or, ces deux aspects avaient déjà fait l'objet de discussions au cours des diverses rencontres franco-allemandes qui s'étaient tenues auparavant et avaient été approfondis au fil des concertations semestrielles entre Jacques Chirac et Gerhard Schröder tenues à partir de 1998. En étudiant les dossiers traités depuis les premiers sommets tenus entre les deux dirigeants, on peut constater qu'ils concernent essentiellement les domaines bilatéraux et européens évoqués ci-dessus. L'agenda des sommets franco-allemands s'est essentiellement articulé autour de ces deux sujets-clefs.

Les avancées de la coopération bilatérale

Dès la soixante-douzième concertation¹³, le dossier relatif à la coopération bilatérale a été directement appréhendé à partir de la perspective d'échanges de fonctionnaires entre les deux pays, du développement des contacts entre les universités françaises et allemandes et de l'avenir de l'Office franco-allemand pour la jeunesse, organisation vouée à faciliter les liens entre les jeunes citoyens des deux pays. La première consultation entre Jacques Chirac et Gerhard Schröder, le 30 novembre et le 1^e décembre 1998, a cherché à tracer les grands axes d'une politique franco-allemande, qui a ensuite été constamment enrichie et poursuivie au cours des années suivantes.

Cette approche s'est trouvée approfondie lors du soixante-quatorzième sommet¹⁴, le 30 novembre 1999, qui s'est conclu par un accord relatif à la mise en place d'un réseau d'échanges diplomatiques et par un renforcement de la formation professionnelle conjointe entre les deux pays. Dans le foulée de ces réalisations, a été énoncée l'intention de poursuivre la construction d'engins militaires binationaux –

¹² Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac et du chancelier Gerhard Schröder, 26 avril 2005, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

¹³ Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac, du chancelier Gerhard Schröder et du Premier ministre Lionel Jospin, 30 nov.-1^{er} déc. 1998, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

¹⁴ Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac, du chancelier Gerhard Schröder et du Premier ministre Lionel Jospin, 30 nov. 1999, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

finalement décidée lors de la soixante-quatrième concertation¹⁵, le 9 juin 2000 – et de transports transfrontaliers, lors du soixante-dixième sommet¹⁶, le 12 juin 2001.

Ces divers éléments caractéristiques de la politique bilatérale sont ensuite fermement relancés, lors de la soixante-dix-neuvième rencontre¹⁷, les 30 et 31 juillet 2002, avec la décision d'améliorer la coordination des échanges dans la société civile, entre les parlementaires et avec les médias, mais aussi au cours du quatre-vingtième sommet¹⁸ (22-23 janvier 2003), qui préconise une coordination des consultations bilatérales. Toutes ces propositions visent à approfondir le lien franco-allemand, en s'appuyant sur des enjeux et des aspects souvent très proches et qui se combinent entre eux.

L'objectif principal défini au cours de cette période s'enrichit vers la fin avec l'intérêt porté à l'apprentissage des deux langues, élément promu lors du deuxième¹⁹ (18 septembre 2003), mais aussi des troisième²⁰ (13 mai 2004) et quatrième²¹ (26 octobre 2004) Conseils, au cours desquels la mobilité sociale et l'échange entre les deux diplomaties sont également discutés.

Le couple franco-allemand dans la construction européenne

S'agissant des questions européennes, dès la soixante-douzième²² concertation bilatérale (30 novembre-1^{er} décembre 1998), l'ordre du jour a été consacré à la réforme institutionnelle, tandis que les questions économiques et sociales se sont focalisées sur la relance de l'emploi. Ces deux éléments ont également fait partie de l'agenda du soixante-treizième sommet²³ (28-29 mai 1999), concentré sur les perspectives financières de l'Agenda 2000. La soixante-quatorzième rencontre franco-allemande²⁴ (30 novembre 1999) a orienté à nouveau les discussions autour de la réforme institutionnelle, tout comme les soixante-quinzième²⁵ (9 juin 2000) et soixante-seizième consultations²⁶ (10-11 novembre 2000), lesquelles ont également abordé la notion de «droits fondamentaux» de l'Union.

Ces thèmes, caractéristiques de la politique bilatérale en matière communautaire, sont ensuite relancés et approfondis lors du soixante-dix-neuvième sommet²⁷ (30-31 juillet 2002), consacré aux perspectives développées par le Traité de Nice et à la question du développement durable. La réforme institutionnelle représente un dossier-clef des agendas de la soixante-dix-huitième rencontre²⁸ (23 novembre 2001), principalement axée sur la coordination des politiques économiques, ainsi que du quatre-vingtième sommet²⁹ (22-23 janvier 2003), où sont discutées les dernières conclusions élaborées par la Convention.

Ces différents aspects abordés au cours des consultations bilatérales révèlent combien, durant les années Chirac-Schröder, une politique européenne précise a été poursuivie, orientée principalement autour de deux pôles majeurs, la réforme institutionnelle et les questions économiques et sociales. Dans cette perspective,

¹⁵ Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac, du chancelier Gerhard Schröder et du Premier ministre Lionel Jospin, 9 juin 2000, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

¹⁶ Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac, du chancelier Gerhard Schröder et du Premier ministre Lionel Jospin, 12 juin 2001, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

¹⁷ Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac et du chancelier Gerhard Schröder, 30-31 juil. 2002, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

¹⁸ Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac et du chancelier Gerhard Schröder, 22 janv. 2003, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

¹⁹ Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac et du chancelier Gerhard Schröder, 18 sept. 2003, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

²⁰ Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac et du chancelier Gerhard Schröder, 13 mai 2004, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

²¹ Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac et du chancelier Gerhard Schröder, 26 oct. 2004, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

²² Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac, du chancelier Gerhard Schröder et du Premier ministre Lionel Jospin, 30 nov.-1^{er} déc. 1998, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

²³ Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac, du chancelier Gerhard Schröder et du Premier ministre Lionel Jospin, 28-29 mai 1999, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

²⁴ Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac, du chancelier Gerhard Schröder et du Premier ministre Lionel Jospin, 30 nov. 1999, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

²⁵ Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac, du chancelier Gerhard Schröder et du Premier ministre Lionel Jospin, 9 juin 2000, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

²⁶ Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac, du chancelier Gerhard Schröder et du Premier ministre Lionel Jospin, 10-11 nov. 2000, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

²⁷ Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac et du chancelier Gerhard Schröder, 30-31 juillet 2002 éditée sur le site Internet de la Présidence, au <http://www.elysee.fr>.

²⁸ 78^e sommet : Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac, du chancelier Gerhard Schröder et du Premier ministre Lionel Jospin, 23 nov. 2001, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

²⁹ Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac et du chancelier Gerhard Schröder, 22 janv. 2003, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

le deuxième Conseil des ministres franco-allemand³⁰ (18 septembre 2003) apparaît emblématique, tout comme les troisième (13 mai 2004) et quatrième (26 octobre 2004). Tous trois furent consacrés à l'architecture future des institutions européennes et à l'avenir du modèle économique et social de l'Union, *via* des discussions sur l'assouplissement possible du Pacte de stabilité et de croissance par l'adoption d'une «Initiative de croissance pour l'Europe», *via* les réflexions liées à la perspective de la ratification de la Constitution et aux débats budgétaires, ainsi qu'à travers la question de la mise en œuvre du Processus de Lisbonne.

LA FIN D'UN REGNE

Si la coopération franco-allemande a su retrouver un second souffle dans les années 2002-2005, le résultat du référendum français sur la Constitution européenne, en ouvrant une crise européenne profonde, et l'incertitude ayant pesé pendant plusieurs semaines quant au nom du futur Chancelier ont contribué à affaiblir durablement la capacité d'influence et d'impulsion du couple franco-allemand au sein de l'Union. Aujourd'hui, deux inconnues, le contexte européen et le contexte bilatéral, laissent la porte ouverte aux questionnements quant au rôle moteur de la coopération franco-allemande, sans véritablement apporter de réponses précises pour l'avenir.

Une visibilité européenne embrumée

Malgré des débuts difficiles, la réalité du travail franco-allemand quotidien a permis l'élaboration et la mise en œuvre d'objectifs et de priorités politiques clairs au cours des années du «couple» Chirac-Schröder. Sur le long terme, des axes précis ont émergé durant cette période et, incontestablement, un apport majeur est apparu, approfondissant la coopération à des domaines nouveaux, comme le rapprochement de la société civile entre les deux pays ou encore les questions institutionnelles concernant l'Union. Toutefois, la situation bilatérale et européenne s'est radicalement transformée ces derniers mois.

Les contributions du «couple» franco-allemand à la construction européenne

En effet, la coopération franco-allemande avait redynamisé son impulsion depuis octobre 2002³¹ (Conseils européens de Bruxelles et de Copenhague) et son influence s'était accrue auprès des institutions et de ses partenaires européens, comme lors de l'accord de décembre 2002 sur la PAC, où son compromis a finalement été retenu. Ce rôle moteur prépondérant de la relation bilatérale, relancé à partir de l'automne 2002, s'est ensuite manifesté sous diverses formes et a largement contribué à infléchir la direction prise par le processus d'intégration européenne. Qu'il s'agisse par exemple des conceptions développées dans le Traité constitutionnel, plus particulièrement à propos de l'architecture institutionnelle et de la PESD, les contributions franco-allemandes ont joué un rôle de premier plan dans la rédaction des projets d'articles menée par la Convention³².

Ainsi, pour la PESD, l'objectif franco-allemand principal a largement été repris dans les articles du projet de Traité. Les dispositions sur la «coopération renforcée» sont désormais appliquées à ce domaine, selon l'article III-310; de même, la notion de «coopération structurée» introduite par l'article III-312 reprend l'idée franco-allemande d'Union européenne de sécurité et de défense; enfin, la clause mutuelle introduite par l'article I-43 et la mise en place de l'Agence européenne de l'armement à l'article III-311 démontrent combien les conventionnels ont largement suivi les propositions bilatérales dans ce domaine. Concernant l'architecture institutionnelle, les objectifs franco-allemands ont été aménagés lors des débats en session plénière – par exemple, selon la contribution bilatérale, le président de la Commission devait d'abord être élu par le Parlement européen, puis ensuite confirmé par le Conseil européen, alors que cela est présenté de manière inversée dans le Traité constitutionnel; de même, les propositions bilatérales concernant le président du Conseil européen ou encore la création du poste de ministre des Affaires étrangères ont été très discutées en sessions plénières et reprises dans le texte final.

³⁰ Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac et du chancelier Gerhard Schröder, 18 sept. 2003, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

³¹ Henri DE BRESSON/Georges MARION, «Jacques Chirac et Gerhard Schröder à la recherche d'un accord», *Le Monde*, 25 oct. 2002; Arnaud LEPARMENTIER/Laurent ZECCHINI, «M.Chirac et M.Schröder lèvent le dernier obstacle à l'élargissement», *Le Monde*, 26 oct. 2002; «L'Europe à Vingt-Cinq dans ses nouvelles frontières», *Le Monde*, 13 déc. 2002.

³² «Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union», CONV 489/03, 16 janv. 2003, disponible sur le site Internet european-convention.eu.int; session plénière du 21 janvier 2003, disponible sur le site Internet www.europarl.eu.int; «Contribution franco-allemande à la Convention européenne dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense», CONV 422/02, 22 nov. 2002, disponible sur le site Internet european-convention.eu.int; session plénière du 20 décembre 2002, disponible sur le site Internet www.europarl.eu.int.

Dans ce contexte, lors de l'adoption du projet de Traité au cours du Conseil européen de juin 2004, c'est un modèle «économique et social» particulier, inspiré des conceptions franco-allemandes, qui a largement été mis en exergue. De même, dans l'esprit du processus de Lisbonne, l'idée d'un «modèle social de croissance» défendu par la France et l'Allemagne a prévalu sur l'assouplissement du Pacte de stabilité et de croissance, décidé lors du Conseil européen de mars 2005. C'est dans la même ligne de pensée que les critères de la directive «Services», dite «Bolkestein», ont finalement été retirés après une pression franco-allemande.

Durant cette période, l'influence bilatérale s'est donc accrue et a considérablement marqué la direction prise par le processus d'intégration européenne, sur des sujets d'ailleurs fondamentaux, comme l'avenir institutionnel de l'Union et l'équilibre des pouvoirs à vingt-cinq Etats membres.

Le «non» français à la Constitution européenne et ses incidences

Tout a basculé après le résultat du référendum français, qui constitue un tournant majeur au regard du rôle moteur joué par la relation bilatérale au cœur de l'Europe. En effet, pour la première fois, la France et l'Allemagne présentent une divergence de fond essentielle et profonde sur leurs conceptions de l'Europe et de son avenir. Cela apparaît comme un événement irréversible par rapport à l'objectif de paix et de réconciliation préconisé autour des deux pays par les Pères fondateurs, Robert Schuman et Jean Monnet, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

Une page est irrévocablement tournée, car les valeurs défendues auparavant depuis les générations qui ont vécu la guerre – comme la lente reconstruction de l'amitié – et qui semblaient jusque-là acquises pour les générations suivantes, sont inévitablement niées par cet événement. C'est notamment le cas de quelques-unes des valeurs fondamentales de l'intégration européenne, comme le dialogue et la solidarité, qui sont le principe même de la réconciliation franco-allemande au cœur de l'Europe. Dans ce cadre, explique René Rémond, «*le non français signifie le repli, le refus d'aller plus avant dans la construction européenne. Les Français ont désapprouvé une politique extérieure qui fut celle de tous les gouvernements, de gauche comme de droite, depuis 1950. [...] Nous avons renversé la table du jeu et perdu tous nos atouts. [...] Tous les gouvernements européens vont se recentrer sur leurs égoïsmes nationaux. [...] Dans cinquante ans, on dira : cette date du 29 mai 2005 signifie l'abandon d'une politique d'union qui pouvait nous sauver*»³³.

Ce choix désigne ainsi la fin d'une conception de l'Europe, celle de la réconciliation fondée sur la coopération bilatérale, peut-être parce que celle-ci apparaît aujourd'hui pleinement acceptée, selon les propos d'Alfred Grosser³⁴. Le référendum français crée un choc qui remet en question le devenir de l'intégration européenne. Cette situation va ouvrir une crise majeure en Europe, officiellement reconnue lors du Conseil européen de juin 2005³⁵, lorsque celui-ci s'achève sur un échec à propos des perspectives financières 2007-2013 et conclut à une mise en attente du processus de ratification de la Constitution.

Au printemps 2005, la relation franco-allemande fragilise ainsi la construction européenne, qui entre dans une période tendue et perturbée. Le processus d'intégration est ralenti et les résultats conjoints avec le référendum néerlandais ne permettent pas à l'Europe de redémarrer. En fait, l'Union semble prendre un autre chemin : face à l'Europe élargie qui s'interroge sur une poursuite de son élargissement et de son approfondissement, les tenants de l'«Europe, zone de libre échange» semblent marquer des points. Dans ce contexte, le vote des Pays-Bas ne reflète pas les mêmes exigences que celui des Français, car, pour beaucoup de commentateurs, si le non l'a emporté, c'est essentiellement dû à des raisons qui condamnent les avancées jugées trop sociales du Traité. Tous ces résultats semblent porter crédit à une conception de l'Europe traditionnellement défendue par les Britanniques, qui prennent alors, par roulement alphabétique, la Présidence de l'Union, le 1^{er} juillet 2005.

Au fond, ce sont certaines conceptions de la société, de la gestion politique des situations, du modèle économique et social, habituellement soutenues par la France et l'Allemagne, qui sont mises à mal par le résultat du référendum français. A cet égard, le Conseil européen des 5 et 6 octobre 2005³⁶ illustre la perte

³³ Propos de René REMOND recueillis par Philippe DEMENET, *Pèlerin magazine*, 2 juin 2005.

³⁴ Le mot «réconciliation», si fondamental dans l'histoire de la relation franco-allemande, correspond, pour le professeur émérite Alfred Grosser, à une situation réalisée puisqu'il ne s'agit plus d'invoquer la victoire sur la guerre, mais bien plutôt une prise de conscience de la souffrance vécue par les deux peuples au cours des conflits qui ont opposé les deux nations : «*le mot victoire est prononcé très faiblement [...], on prononce bien plus souvent le mot 'souffrance' [...], que ce soient les souffrances allemandes ou françaises*»; cf. Chrystelle NOURRY, «La dimension de la réconciliation dans la relation franco-allemande», *Dokumente/Revue l'Allemagne d'aujourd'hui*, vol. LXI, n° 3, juin 2005, p. 34.

³⁵ Thomas FERENCZI, «Tony Blair impose une remise à plat du projet européen», *Le Monde*, 19 juin 2005; Béatrice GURREY/Philippe RICARD, «Jacques Chirac est doublement affaibli par le double revers sur la Constitution et le budget», *Le Monde*, 19 juin 2005; Thomas FERENCZI/Philippe RICARD, «Les Vinq-Cinq renvoient la Constitution à des temps meilleurs», *Le Monde*, 18 juin 2005; «L'Europe s'enfoncé dans une grave crise», *Le Monde*, 18 juin 2005.

³⁶ Thomas FERENCZI, «Ultime tractations sur le processus d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne», *Le Monde*, 4 oct. 2005.

d'envergure de la coopération bilatérale, qui ne parvient pas à proposer un compromis rassemblant ses partenaires autour des valeurs européennes qu'elle promeut. Finalement, le document de négociation à partir duquel doivent être menées les discussions sur le processus d'adhésion de la Turquie apparaît principalement axé autour de questions liées au libre-échange et ne présente pas ou peu de sujets consacrés aux affaires de politique générale ou de la société civile, domaines régulièrement pris en compte dans les conceptions franco-allemandes.

Dans ce contexte, le «couple franco-allemand» se trouve aujourd'hui dans une situation de perte de légitimité face à ses partenaires européens, parce qu'il porte actuellement une divergence beaucoup trop profonde qui transforme la dynamique de fond habituelle de cette coopération bilatérale.

La question actuellement préoccupante est de savoir «où l'on en est, aujourd'hui» en France et en Allemagne? Que peut proposer le «couple franco-allemand» en Europe? C'est à partir de la réponse à cette interrogation que l'on pourra déterminer ce que les deux pays sont capables d'apporter pour l'Europe, à l'heure actuelle, et quelle solution ils envisagent pour dépasser leurs différences, notamment comment la relation bilatérale pourra se relever de cette disparité radicale qui s'est installée à la suite du référendum français.

L'ère des inconnues

En cette fin d'année 2005, pour la France et l'Allemagne, deux principales inconnues dominent le champ des possibles. D'une part, le contexte général en Europe s'est assombri et ne semble pas pouvoir laisser émerger une impulsion forte émanant de la coopération bilatérale. D'autre part, le contexte franco-allemand n'est pas non plus serein : déstabilisé, il n'apparaît pas propice à l'aboutissement d'objectifs clairement définis à moyen terme.

Tout d'abord, le contexte européen n'encourage pas l'influence des conceptions franco-allemandes ni une prise de position bilatérale vigoureuse. Dans cette perspective, la décision de mettre en attente la ratification de la Constitution jusqu'en 2007, même si le référendum réalisé dans la foulée en juillet 2005 par le Luxembourg a obtenu un oui massif, met entre parenthèses le travail parfois difficile mené depuis une dizaine d'années autour de la question de l'architecture institutionnelle de l'Union. Il est certain que le futur Conseil européen devra se pencher sur la question en 2007, comme il est précisé à la déclaration numéro 30 annexée à la Constitution³⁷.

Dans ce cadre, l'influence parfois accrue de la relation franco-allemande au regard des conceptions prônées au sein de la Convention s'en trouve d'autant réduite. La promotion de «*la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les Etats membres*», fondée non pas seulement sur «*la stabilité des prix*», mais aussi sur une «*croissance économique équilibrée*», une «*économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social*», sont des objectifs qui ont été constamment soutenus en Europe par la coopération bilatérale durant la période Chirac-Schröder³⁸. Ce «*modèle social de croissance*» défendu par la France et l'Allemagne, eux-mêmes premiers représentants en la matière, n'apparaît donc plus maintenant l'exemple primordial en Europe et, ce, d'autant plus que ses principaux avocats révèlent son inefficacité intrinsèque.

Dans les deux sociétés de part et d'autre du Rhin, le vieillissement démographique, qui implique une prise en charge accrue, et le taux de chômage, parmi le plus élevé de l'Union en avoisinant les 10%, n'incite pas leurs partenaires européens à suivre ce modèle. Le contexte général en Europe ne favorise donc pas actuellement l'essor des conceptions franco-allemandes. Les résultats des discussions des derniers Conseils européens en attestent grandement. Cela ne signifie pas que les lignes de conduite bilatérales ne feront pas à nouveau l'unanimité, mais, pour le moment, elles ne sont pas confortées dans leurs objectifs et leurs moyens.

Ensuite, le contexte franco-allemand n'est pas non plus stimulant pour faire émerger une impulsion commune. D'un côté, la France se trouve affaiblie dans ses positions auprès des institutions communautaires. En effet, comment peut-elle concrètement promouvoir son modèle de société, alors que ses électeurs l'ont désapprouvé? La question est d'autant plus délicate que, actuellement, s'ouvre une période d'attente pour les différents responsables politiques, alors que l'échéance des élections présidentielles de 2007 s'annonce. De l'autre côté, en Allemagne, l'incertitude, qui a prévalu pendant plusieurs semaines à propos du futur Chancelier, a mis en suspens la capacité d'influence du pays en Europe. Le résultat qui s'en est suivi, le choix d'une grande coalition rassemblant des forces opposées,

³⁷ *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, annexe n° 30 : «Si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe, les quatre cinquièmes des Etats membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs Etats membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question.»

³⁸ *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, art. I. 3.

laisse ouvert le risque qu'elles puissent s'annihiler mutuellement et aboutir à des propositions bilatérales trop consensuelles. L'exemple historique de la grande coalition menée par Kurt Kiesinger entre 1966 et 1969 ne permet pas de tirer des conclusions définitives, mais seulement des tendances, car la situation bilatérale est différente. Certes, une continuité dans la politique allemande en Europe est invoquée, mais on ne peut pas encore à l'heure actuelle évaluer les conséquences concrètes de la politique allemande à l'égard de la coopération bilatérale.

Au fond, l'Union européenne s'interroge sur son avenir : elle était sur le point d'intégrer des compétences relatives à des préoccupations sociales, qui touchent ses citoyens, et d'élargir ses perspectives politiques, sociales et environnementales, en cherchant à ne pas demeurer un espace purement économique comme elle l'a été depuis plus de cinquante ans. Dans le même temps, il reste de nombreux espoirs. L'incertitude qui sévit en Europe depuis le résultat du référendum français porte un enseignement majeur : elle démontre tout le lien qui existe entre le rôle de la coopération franco-allemande et l'Europe, puisque cette situation a ouvert une crise majeure en Europe, cristallisée dans les négociations difficiles menées par le Conseil européen de juin 2005.

En définitive, la particularité de la coopération bilatérale, qui s'est affirmée au fil des années, repose dans ce lien spécifique avec la construction européenne : *«si l'entente s'est avérée insubmersible, c'est parce qu'elle a constamment poursuivi une finalité qui la dépassait»*³⁹. Ainsi, quelles que soient les époques, les crises ont toujours été surmontées sans que l'entente en soit durablement affaiblie et, ce, parce que la France et l'Allemagne sont unies par un objectif commun qui les dépasse, le projet européen. L'enjeu de la coopération franco-allemande réside dans cette capacité extraordinaire de dépassement de soi et de ses intérêts nationaux. Au-delà des divergences irrémédiablement présentes à toutes époques, c'est l'objectif ultime de réalisation dans un espace de paix et de solidarité qui a tenu l'ensemble bilatéral dans un lien solide et durable.

Dans ce cadre, toute possibilité est ouverte et une solution nettement envisageable.

* *
*

La France et l'Allemagne sont donc à la croisée des chemins en cette nouvelle année 2006. L'évolution du lien franco-allemand va dépendre pour beaucoup du contexte bilatéral et européen. Son avenir sera fonction de la manière dont le Président français va gérer la fin d'un mandat avec un Chancelier allemand nouveau, dans le cadre d'une grande coalition gouvernementale. Il est également conditionné par les élections présidentielles de 2007 en France et, plus largement, par les priorités que définiront les présidences autrichienne puis finlandaise de l'Union.

³⁹ Propos de Jean FRANÇOIS-PONCET, sénateur et administrateur de la Fondation Robert Schuman, cités par Chrystelle NOURRY, «La dimension de la réconciliation dans la relation franco-allemande», *op. cit.*, p. 35.