

LE TRAITÉ DE L'ELYSÉE A 50 ANS

PAR

HÉLÈNE MIARD-DELACROIX (*)

Pour les historiens et les spécialistes de l'Allemagne et de la France contemporaines, les années 2012 et 2013 sont marquées par le 50^e anniversaire de ce qu'on appelle communément la « réconciliation franco-allemande ». L'objet de la commémoration a été d'abord l'échange de visites officielles entre le chancelier Adenauer et le général de Gaulle en 1962, puis le traité d'amitié qu'ils signèrent à l'Élysée le 22 janvier 1963. Plusieurs dizaines de colloques, de conférences et d'ouvrages y sont consacrés et la sphère politique s'en est aussi emparée comme un bien commun porteur de sens. Sans évidemment atteindre les proportions de la commémoration de 1968, le phénomène est assez impressionnant pour ce qui paraît, à première vue, n'être que l'anniversaire d'un traité bilatéral réglant les relations entre deux voisins. À côté des travaux universitaires en Histoire et Science politique d'une part et de la face publique des commémorations d'autre part, l'activité est intense chez les acteurs traditionnels du « franco-allemand ». Car le rapprochement, exemplaire et unique au monde, des anciens ennemis devenus partenaires ne laisse pas indifférents les acteurs de ces trois sphères : l'université, le pouvoir et la société civile. Leurs raisons ne sont pas les mêmes. Les universitaires s'intéressent surtout aux conditions historiques du rapprochement, aux mobiles des décideurs et à l'évolution des dispositifs de coopération, en identifiant les succès et les dysfonctionnements. Les acteurs des jumelages – il en existe plus de 2 000 entre villes françaises et allemandes –, les membres des innombrables associations et grognards de la cause franco-allemande cherchent à inscrire leur engagement dans le volontarisme du rapprochement initial qui conserve, pour beaucoup d'entre eux, une dimension miraculeuse. Enfin, les politiques savent combien est essentielle pour le présent la coopération étroite entre la France et l'Allemagne. Ces deux pays que la géographie a condamnés au voisinage ont fait le choix de la coopération après la Seconde Guerre mondiale et ont, au fil des ans, des élans et des crises, pris une part décisive à la construction de l'Europe. Aussi chacun cherche-t-il à puiser une inspiration ou de nouvelles forces dans un passé encore proche et déjà idéalisé par le discours public.

(*) Professeur d'Histoire et de civilisation de l'Allemagne contemporaine à l'Université Paris-Sorbonne (France).

Ce Traité, qui est vu aujourd'hui comme ayant marqué le vrai début du rapprochement franco-allemand et fait souffler un esprit radicalement nouveau, a eu une préhistoire entre 1945 et les années 1960. Après ce rappel, on s'arrêtera sur ces fameuses années 1962-1963 pour identifier les motivations et se remémorer les conditions de la signature de ce texte. L'examen attentif du dispositif, avec ses atouts et ses faiblesses, sera suivi par l'analyse de la façon dont le Traité a été appliqué et amélioré et comment la coopération bilatérale s'est imbriquée dans la construction européenne. Enfin, au vu de l'institutionnalisation croissante des relations franco-allemandes on s'interrogera sur la pérennité du Traité face aux contraintes et attentes du XXI^e siècle.

LES FONDATIONS DE L'EDIFICE :
LES RAPPROCHEMENTS FRANCO-ALLEMANDS AVANT LE TRAITÉ

Dans les nombreux discours que le chancelier Adenauer et le général de Gaulle ont prononcés lors de leurs visites officielles de juillet et septembre 1962, il est beaucoup question de la « réconciliation » du peuple français et du peuple allemand. Ainsi, le 8 juillet 1962, au cardinal Marty venu accueillir les deux hommes d'État à l'entrée de la cathédrale de Reims qui a vu le couronnement de tant de rois de France et a incarné les souffrances imposées à la France par l'Allemagne pendant la Grande Guerre, le général de Gaulle annonce qu'il est venu avec le Chancelier « *sceller la réconciliation de la France et de l'Allemagne* ». Le terme ponctue la plupart des discours jusqu'en 1963 et entre en résonance avec le patrimoine chrétien de l'Occident, commun à ces deux opposants à Hitler qu'ont été, chacun à leur façon, l'ancien maire de Cologne et le chef de la Résistance française. Le choix du terme est efficace et frappe les esprits, comme en témoignent les comptes rendus de la presse, les actualités télévisées et les sondages d'opinion réalisés alors (1). C'est d'ailleurs cette lecture de l'événement qui est restée : la plaque commémorative, installée à l'entrée de la cathédrale de Reims, comporte la citation de 1963, « *Excellence, le chancelier Adenauer et moi-même venons dans votre cathédrale sceller la réconciliation de la France et de l'Allemagne* ». Pourtant, si l'événement a habilement lié émotion et efficacité, il n'est pas vrai que le Chancelier et le général auraient été, en 1962-1963, les initiateurs d'un mouvement complètement nouveau et qu'on aurait assisté avec eux à un retournement complet des relations entre les deux pays.

En effet, contrairement à ce mythe selon lequel tout aurait commencé avec le Traité de l'Élysée, la quinzaine d'années écoulées depuis la fin de la guerre avait permis de poser les bases de la coopération entre deux pays

(1) Sondages d'opinion réalisés en France et en Allemagne fédérale entre 1962 et 1964, reproduits in Horst MÖLLER / Klaus HILDEBRAND, *Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich: Dokumente 1949-1963*, vol. IV, Saur, Munich, 1999, pp. 34-40.

très différents en termes de statut et de capacité d'action, mais partageant le souhait d'éviter une nouvelle guerre. La Guerre froide a été plus que le contexte d'un rapprochement inattendu. Elle a contribué à la transformation rapide de la façon dont l'Allemagne de l'Ouest a été perçue par les Occidentaux. Le Plan Marshall, dont la France profita pour une somme double de celle octroyée à l'Allemagne de l'Ouest, servit à la fois le rétablissement des conditions du commerce international et l'inclusion de l'Allemagne dans la lutte matérielle, idéologique puis militaire, contre le stalinisme. L'idée des précurseurs d'un rapprochement franco-allemand avait été simple : la paix et la construction de l'avenir seraient assurées par la connaissance de l'autre et de ses contraintes, par le respect de ses objectifs et l'interpénétration des intérêts.

L'intervention d'individus fut décisive à deux niveaux : pour la société civile, des médiateurs comme Joseph Rovin, Jean du Rivau, Carlo Schmid, Emmanuel Mounier ou Alfred Grosser partageaient avec les initiateurs des premiers jumelages de villes leur appartenance à une génération, leur socialisation, leur inspiration chrétienne pour la plupart et une histoire personnelle avec l'Allemagne – pour certains au sein de la Résistance. Ils facilitèrent les contacts des sociétés et surtout des jeunes par les rencontres. Au niveau des décideurs politiques, des hommes comme Robert Schuman et Jean Monnet imaginèrent, avec Konrad Adenauer déjà, de nouvelles constructions équilibrées en termes de coût et d'avantages : on chercha ainsi à réduire l'insécurité en extrayant des intérêts vitaux, comme le charbon et l'acier, du champ des conflits et en les plaçant sous une gestion communautaire. Les Etats-Unis n'étaient pas complètement étrangers à ce mouvement qui devait conduire à la mise en place des premières structures européennes, Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951, Communauté économique européenne (CEE) et Euratom en 1957. Pour autant, même s'ils subissaient la pression massive des Etats-Unis, les Allemands et les Français porteurs de ces projets ont agi en renouant avec un engagement européen de l'entre-deux-guerres tout en pensant à leurs propres intérêts nationaux. Il serait naïf de n'y voir que de la bonne volonté : chaque partie avait un intérêt immédiat à coopérer ainsi. Le côté allemand voulait améliorer les conditions matérielles d'une reconstruction rapide tout en aspirant à la reconquête de la dignité, puis de la souveraineté par la coopération. La partie française, quant à elle, visait l'élimination des causes du nazisme et la démocratisation réelle du vaincu, mais aussi le contrôle de son dangereux voisin. Après les échecs des politiques de contrôle dans l'entre-deux-guerres, on choisit cette fois, selon les mots du Lorrain Robert Schuman, de « *désintoxiquer les relations entre la France et l'Allemagne, assurer la paix, créer un climat de coopération à travers l'Europe* » (2).

(2) Robert SCHUMAN, Discours devant le Collège d'Europe, Bruges, 23 oct. 1953, in Henri RIEBEN / Robert SCHUMAN / Fondation Jean Monnet pour l'Europe / Centre de recherches européennes (dir.), *La Naissance d'un continent nouveau*, Lausanne, 1990, pp. 37-58, ici p. 41.

Cette phase initiale est souvent oubliée. Elle ne doit pas non plus être idéalisée car elle ne fut pas marquée par une constante bonne entente entre Paris et Bonn. Elle fut néanmoins décisive en ce qu'elle livra trois enseignements pour la suite : l'expérience de la gestion des crises en cherchant une solution équilibrée en termes de coût et d'avantages (par exemple le règlement de la question sarroise en 1956), les bienfaits d'une meilleure compréhension par le biais de contacts, d'activités communes et d'échanges en dehors du cadre politique (par exemple le sport et les jumelages) et les apports des institutions communes pour transformer la relation bilatérale – ce fut la clef de la conciliation des points de vue et l'origine de comportements respectueux de ces nouvelles normes (par exemple la CECA en 1951 et la CEE en 1957).

LE TRAITÉ DE 1963, CONTEXTE ET CONDITIONS DE SA SIGNATURE

Le Traité de l'Élysée du 22 janvier 1963 est le résultat de la rencontre de trois données : un contexte international incitant à créer un espace d'impulsion en Europe, la volonté politique des décideurs Adenauer et de Gaulle, mais aussi des intérêts spécifiques à chacun. On ne peut vraiment le comprendre que dans la perspective d'échecs ou de déconvenues de la politique gaullienne.

Quand le général revient au pouvoir au printemps 1958, les craintes allemandes sont nombreuses. En particulier du côté du Chancelier, qui redoute que ses relations constructives avec Paris puissent se dégrader. En effet, Adenauer affirme depuis la fin de la guerre que la relation franco-allemande est la « *pierre angulaire de l'unification européenne* » (3) et il a réussi à engager une bonne coopération avec Guy Mollet. Le contexte des difficultés françaises en Afrique du Nord et l'évidence de l'impuissance européenne révélée dans la crise de Suez ont conduit les deux parties à dépasser leurs désaccords sur le type d'institutions à créer en commun. Or, le général de Gaulle n'a cessé, depuis sa retraite de Colombey-les-deux-Eglises, de critiquer les initiatives communautaires, qualifiant d'« *escroquerie* » la Communauté européenne du charbon et de l'acier (4). Comme la majorité de l'opinion allemande, le Chancelier voit alors en de Gaulle surtout un héraut de la grandeur de la France, décidé à l'imposer sans vergogne et à ne traiter ses voisins que comme auxiliaires dans ce grand dessein.

La rencontre des deux hommes, le 15 septembre 1958 au domicile privé de De Gaulle à Colombey, fait disparaître les craintes du Chancelier, tant l'échange est de qualité. Il déchanté un peu quand, juste après, le général

(3) Entretien de Konrad ADENAUER à l'Agence France Presse, 15 sept. 1949, in *Keesings Archiv der Gegenwart 1948-49* , Bonn, p. 2069D.

(4) Corine DEFRANCE / Ulrich PFEIL, *Entre Guerre froide et intégration européenne. Reconstruction et rapprochement. Histoire franco-allemande 1945-1963* , Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2012, p. 96.

propose aux Américains et Britanniques de former un directoire au sein de l'OTAN. Sans avoir même informé le Chancelier de son dessein, Paris reste bien fidèle à sa politique de grande puissance. Pour autant, même si la rencontre de Colombey a certainement aussi fait partie d'une entreprise de séduction de la part du général – Adenauer est le seul chef de gouvernement étranger à avoir été reçu à son domicile –, elle a au moins annoncé l'esprit du Traité de l'Élysée : l'échange de vues en tête à tête est indispensable pour créer la confiance et mettre au clair les positions pour une éventuelle action commune. En 1958, en l'occurrence, ils se sont accordés sur l'idée que l'Europe avait un besoin urgent d'union pour s'imposer face aux deux superpuissances et que, à cette fin, on ne pourrait agir sans unité entre la France et l'Allemagne.

La proposition gaullienne d'un directoire de l'OTAN se heurta à une fin de non-recevoir de la part des Américains et Britanniques. Cela permit à l'esprit de Colombey de perdurer : en juillet 1960, à Rambouillet, de Gaulle exposa son nouveau programme de sécurité et de politique européenne au Chancelier, lui proposant d'intensifier la coopération européenne sur la base de la bonne entente franco-allemande. L'attitude de Paris dans la seconde crise de Berlin contribua à convaincre Adenauer des bonnes intentions de la France, car celle-ci se montra fermement solidaire de l'Allemagne fédérale, alors que les deux autres alliés occidentaux cherchèrent l'apaisement face à l'Union soviétique. Cette seconde crise de Berlin débuta avec l'ultimatum de Khrouchtchev en 1958, elle conduisit à la construction du mur de Berlin en août 1961 et se prolongea dans la Crise de Cuba en 1962. La tension internationale fut décisive pour l'invention du Traité de l'Élysée, la France se montrant disposée à revaloriser l'Allemagne fédérale comme un interlocuteur et un partenaire essentiel en Europe. La nouvelle politique à l'Est de De Gaulle, pour une Europe « *de l'Atlantique jusqu'à l'Oural* », incluait le droit des Allemands à la réunification de leur pays dans les frontières actuelles. Elle posait aussi la France comme protectrice d'une Allemagne de l'Ouest vue comme menacée autant par l'expansionnisme soviétique que par l'hégémonie américaine. Au même moment, on était inquiet à Bonn face aux nouveaux projets anglo-américains en matière de défense nucléaire de l'Occident, passant de la stratégie des représailles massives (*massive retaliation*) à celle de la réponse flexible (*flexible response*), tout en affirmant le leadership américain dans l'OTAN. Plusieurs voix de la majorité gouvernementale allemande voulurent diversifier les appuis et suivre Paris dans l'insistance sur la dimension européenne. Sauf que le projet européen alternatif esquissé par le Plan Fouchet que la France présenta en 1961 révéla une autre conception de la coopération européenne : alors que le gouvernement d'Adenauer restait fidèle au projet communautaire, le modèle gaullien de coopération intergouvernementale dans une Union d'États européens rompait avec les institutions supranationales de la CEE. Pour de Gaulle, ces institutions européennes avaient « *une valeur technique [...] mais pas d'autorité et, par conséquent, pas d'efficacité*

politique » (5). L'efficacité politique des chefs d'Etat et de gouvernement qui se rencontreraient régulièrement, il ne put l'imposer à l'Europe : le Plan Fouchet remanié échoua précisément sur les divergences d'approche en matière d'intégration. C'est au niveau bilatéral que se fit la percée.

L'analyse que tira de Gaulle des réactions à la construction du Mur de Berlin – ligne dure de Moscou, immobilisme à l'Ouest – rencontra le souhait d'Adenauer de ne pas remettre le salut de l'Allemagne à la seule Amérique de Kennedy. Chacun trouva avantage à amarrer son pays à l'autre. L'échec des Plans Fouchet ayant enterré le projet d'une Europe gérée sur un mode intergouvernemental, l'idée de sceller de deux une coopération organisée prit forme à mesure que se confirma la relation personnelle entre le Chancelier et le Président. Leur volonté politique s'exprima en 1962, à l'occasion des deux visites officielles qu'ils se rendirent début juillet (Adenauer en France) et début septembre (de Gaulle en Allemagne fédérale). Dans la cathédrale de Reims fut saisie le 8 juillet 1962 la première image-symbole de ce couple de deux catholiques, socialisés au début du XX^e siècle, familiers du voisin dans les conflits, incarnant le rejet du nazisme et partageant la même vision de l'opportunité d'un rapprochement historique. L'appel de De Gaulle au « *grand peuple allemand* » et à la jeunesse, à Ludwigsburg le 9 septembre 1962, était visionnaire ; il avait pour but d'ancrer dans la société civile l'entreprise par laquelle le général espérait gagner l'Allemagne à sa politique européenne.

Celle-là excluait la Grande-Bretagne, que de Gaulle considérait comme le cheval de Troie des Etats-Unis en Europe. Il le rappela de manière fracassante le 14 janvier 1963, dans une célèbre conférence de presse où il réitéra son rejet de l'adhésion britannique à la CEE, pour préférer une Europe « *européenne* », à noyau franco-allemand, qui soit en mesure de conclure « *d'égal à égal* » une alliance avec les Etats-Unis (6). Quelques jours après, le 22 janvier, Adenauer et de Gaulle signaient à Paris le traité sur la coopération franco-allemande, rapidement baptisé « Traité de l'Elysée » (7). Le texte était précédé d'une déclaration commune dans laquelle les deux dirigeants annonçaient vouloir avec, cet événement historique, « *transformer profondément les relations entre les deux peuples* ». Le film de la signature solennelle du Traité, dans le salon Murat de l'Elysée, montre non pas une digne poignée de main, mais une accolade fraternelle (8). Le caractère performatif de ce geste est indéniable, donnant à voir la nouvelle qualité des relations futures et justifiant l'appellation de « traité d'amitié ». S'il fallait mesurer l'importance de l'événement à la teneur des réactions, ce

(5) *Die deutsch-französischen Beziehungen. Chronologie und Dokumente - 1948-1999 - Les relations franco-allemandes. Chronologie et documents*, Europa Union Verlag, Bonn, 2000, pp. 32-33.

(6) Georges-Henri SOUTOU, *L'Alliance incertaine : les rapports politico-stratégiques franco-allemands 1954-1996*, Fayard, Paris, 1996, p. 273.

(7) Ulrich LAPPENKÜPER, *Die deutsch-französischen Beziehungen 1949-1963 : von der « Erbfeindschaft » zur « Entente élémentaire »*, vol. II, Oldenbourg, Munich, 1998.

(8) Cf., dans les archives de l'Institut national de l'audiovisuel (INA), la page Internet www.ina.fr/economie-et-societe/vie-economique/video/CAF89031499/10-ans-de-cooperation-franco-allemande.fr.html.

fut un coup d'éclat : les États-Unis protestèrent, en raison des clauses politico-militaires du Traité, et la classe politique allemande fut divisée, l'irritation l'emportant en raison de la défiance, exprimée dans le texte, à l'égard de Londres, de Washington et des engagements allemands dans l'OTAN.

La ratification du Traité par le Bundestag quelques semaines plus tard ne se fit donc qu'avec l'ajout d'un préambule qui vida de sa substance l'essentiel du projet de De Gaulle. Les députés allemands jugèrent dans leur majorité qu'il était trop aventureux de mettre en péril les appuis et assurances de l'Allemagne fédérale. Il ne fallait pas, au nom d'une plus grande autonomie européenne, risquer de perdre la protection du partenaire majeur des Allemands. Ce préambule précisa que le traité du 22 janvier ne portait pas atteinte aux droits et obligations résultant des traités multilatéraux conclus par la République fédérale d'Allemagne et que ses objectifs restaient inchangés. Il s'agissait, en particulier, d'une « *association étroite entre l'Europe et les États-Unis d'Amérique* », de la défense commune intégrée dans le cadre de l'OTAN et de l'unification de l'Europe « *en y associant la Grande-Bretagne* ». A Paris, on fut mécontent, mais au fond peu surpris du camouflet venu du Bundestag. Selon l'anecdote, de Gaulle aurait dit que la fraîcheur des traités ne durait, comme celle des roses ou des jeunes filles, que l'espace d'un matin (9). Toutefois, il compara aussi le Traité à une roseraie qui saurait fleurir aussi longtemps qu'on en prendrait soin (10). Lors d'une nouvelle rencontre à Bonn les 4 et 5 juillet 1963, les ministres des Affaires étrangères Schröder et Couve de Murville signèrent un accord sur la fondation de l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ), réalisant la disposition du Traité prévoyant la création d'un organisme destiné à développer « *les possibilités qui seront offertes aux jeunes des deux pays pour resserrer les liens qui les unissent* ».

LE DISPOSITIF DU TRAITÉ, SES ATOUTS ET SES FAIBLESSES

Le Traité de l'Élysée a fixé le principe que dirigeants français et allemands se rencontreraient régulièrement et s'efforceraient de parvenir à une position commune sur un grand nombre de questions politiques et « *autant que possible à une position analogue sur toutes les questions importantes de politique étrangère* ». Si on prenait le texte au mot, cela signifiait que le dispositif avait une mission ambitieuse : rapprocher autant que possible les positions de deux pays au statut différent, aux ambitions inégales et inscrits très différemment dans les structures occidentales – voire les faire parvenir à des conceptions et choix communs. L'idée s'inscrivait aussi dans une logique proche de celle des initiateurs du rapprochement des années 1950 :

(9) Jean LACOUTURE, *De Gaulle*, tome 3, *Le Souverain*, Seuil, Paris, 1986, p. 308 ; Maurice VAÏSSE, *La Grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Fayard, Paris, 1998, p. 567.

(10) *Documents/Dokumente* (cf. note 5), p. 40.

grâce aux contacts et à la familiarité réciproque, la paix et la construction de l'avenir seraient assurés par la connaissance de l'autre et de ses contraintes, par le respect de ses objectifs et par l'interpénétration des intérêts. En signant le Traité de l'Elysée avec Adenauer, de Gaulle indiqua qu'au fond il s'était converti à une partie de ce qu'il avait combattu dans l'opposition jusqu'en 1958, y compris à l'idée d'engager les dirigeants futurs par une structure légère mais contraignante (11), mais l'accent était bien bilatéral.

Les années suivantes allaient montrer combien le dispositif de consultations obligatoires était décisif pour assurer une pérennité à un minimum de compréhension entre Paris et Bonn. De Gaulle et Adenauer avaient bien vu que, selon les situations et les hommes qui seraient au pouvoir, les gouvernements pourraient être moins inspirés et vouloir suivre des voies divergentes. Il fallait donc contraindre les décideurs à au moins se parler tout en faisant descendre dans les appareils ministériels cette obligation de contact. Ainsi, le Traité de 1963 imposait des rencontres et des contacts à plusieurs niveaux : la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement « *chaque fois que cela sera nécessaire et, en principe, au moins deux fois par an* », des rencontres chaque trimestre au niveau des ministres des Affaires étrangères, de la Défense, du ministre français de l'Education nationale et de la personnalité nommée côté allemand pour la coopération sur le plan culturel. Enfin, les hauts fonctionnaires devaient se rencontrer « *tous les mois, chaque fois alternativement à Bonn et à Paris* », les chefs d'état-major des deux pays au moins une fois tous les deux mois, comme les ministres chargés de la Famille et de la Jeunesse.

Le calcul était simple. Au-delà du discours de la réconciliation, il s'agissait de créer des normes nouvelles dans les contacts bilatéraux : l'écoute des positions et des contraintes de l'autre, leur intégration – espérée – dans les propres analyses et stratégies au niveau politique pourraient idéalement accompagner le processus enclenché dans les sociétés, avec l'élimination progressive des contentieux. Flanqué d'une structure visant à développer les contacts et les échanges de la jeunesse, le Traité reflétait un esprit de *learning by doing*.

Ses faiblesses tinrent d'abord aux réticences d'une grande partie de la classe politique allemande, y compris dans le Parti chrétien-démocrate (CDU), qui allait rester au pouvoir jusqu'en 1969. L'ajout du préambule fut confirmé par une relative froideur de la part de ceux qu'on nomma à Bonn « les atlantistes », tant ils donnaient la priorité à la relation transatlantique. Autrement dit, le Traité pouvait se réduire à son seul vrai atout, l'obligation d'au moins se rencontrer. En outre, sa faiblesse tint à la capacité qu'ont les gouvernements à ne pas appliquer tout ou partie d'engagements sous lesquels ils ont apposé leur signature. C'est ainsi que la coopération en

(11) Hélène MIARD-DELACROIX, *Le Défi européen, Histoire franco-allemande de 1963 à nos jours*, Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2011, pp. 29-36.

matière de Défense, qui fut pourtant le troisième grand volet du Traité à côté des Affaires étrangères et de la Jeunesse, resta un vœu pieux et fut mis pour de nombreuses années dans un placard silencieux.

L'APPLICATION DU TRAITÉ, SON AMÉLIORATION
ET L'IMBRICATION AVEC LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Après le départ d'Adenauer à l'automne 1963, son successeur Ludwig Erhard se soumit avec de Gaulle à l'exercice des consultations régulières. Cependant, les divergences de vues étaient immenses. Le dialogue ne réussit pas à s'installer et les trois années de « relations » franco-allemandes qui suivirent furent marquées par une incompréhension frisant l'hostilité. En juillet 1964, dans le cadre des consultations organisées selon le Traité de l'Élysée, le Président français invita le gouvernement de Bonn à former une union qui servirait de noyau à une union européenne. Il se heurta au refus du chancelier Erhard, qui garda même le silence. « *Je suis resté vierge* », confia de Gaulle à Adenauer (12). Dans la version politiquement correcte de son désappointement, il qualifia les contacts de potentiellement « *utiles et, en tous cas, fort agréables* », mais il ajouta qu'« *il n'en [était] pas sorti, jusqu'à présent, une ligne de conduite commune* ». Arriver à une position analogue comme le souhaitait le Traité aurait demandé des réorientations radicales et, surtout, plus de souplesse de part et d'autre. L'atlantiste Erhard et le président de Gaulle n'avaient en effet de communauté de vues dans aucun des domaines spécifiés par le Traité : les questions concernant les Communautés européennes, les affaires traitées au sein de l'Organisation de Traités de l'Atlantique-Nord et les relations Est-Ouest. Le général changea de politique à l'égard de l'Allemagne et c'est sur le terrain européen qu'eut lieu le choc. Craignant que les projets allemands de réforme des Communautés puissent irrémédiablement conduire vers une intégration politique, de Gaulle réagit par l'attaque lorsque la Commission européenne dirigée par Walter Hallstein proposa d'appliquer intégralement les articles 145 et 148 du Traité de Rome donnant au Conseil des ministres un pouvoir de décision après un vote pris à la majorité des membres. Cela revenait, aux yeux de De Gaulle, à usurper le pouvoir des gouvernements. Le 1^{er} juillet 1965, la France rompit les négociations sur le financement de la politique agricole et, n'envoyant plus de représentant aux réunions du conseil, initia la « politique de la chaise vide », qui bloqua le fonctionnement des Communautés.

C'est par un compromis qu'on sortit de la crise, à Luxembourg, à la fin janvier 1966. Quand Erhard fut remplacé par Kurt Georg Kiesinger en novembre de la même année, dans un gouvernement de grande coalition plaçant le social-démocrate Willy Brandt aux Affaires étrangères, Bonn choisit de ne se laisser enfermer ni par la carte atlantique, ni par la carte

(12) Hans-Peter SCHWARZ, *Adenauer*, tome 2, *Der Staatsmann (1952-1967)*, DVA, Stuttgart, 1991, p. 888.

gaulliste, tout en voulant donner « *plus de contenu politique* » au Traité de l'Élysée (13). Tous les désaccords ne furent pas éliminés pour autant et Bonn ne comprenait pas l'entêtement de Paris à refuser aux Britanniques l'entrée dans les Communautés européennes. Cela étant, Kiesinger était plus sensible à l'intention française de relever le défi de la grande puissance américaine par la création d'une union européenne. En effet, il était agacé par le comportement de Washington, qui venait de forcer la République fédérale à signer le Traité de non-prolifération nucléaire, tout en se complaisant dans sa « *complicité atomique* » avec Moscou (14).

Les années suivantes montrèrent combien le dispositif de consultations obligatoires et de contacts à différents niveaux était indispensable pour assurer un minimum de compréhension entre Paris et Bonn. Ce fut vraiment nécessaire entre Brandt et Pompidou, qui ressentaient une méfiance réciproque. Dans le contexte de la Détente et de la prise d'autonomie de l'Allemagne fédérale par le biais de son *Ostpolitik*, Bonn était moins focalisée sur Paris, où on craignait une modification des équilibres. Toutefois, il était essentiel aux yeux de Brandt d'assurer ses arrières en conservant les acquis de l'après-guerre et donc en relançant la coopération franco-allemande en Europe. Début décembre 1969, on s'entendit au Sommet de La Haye sur une « *relance européenne* » par un plan en plusieurs phases en vue de la création d'une union économique et monétaire, assortie d'un système de coopération politique. Cependant, le « climat » franco-allemand se refroidit à nouveau avec les premières difficultés monétaires de 1971-1972 ainsi qu'en raison du comportement ouvertement anti-américain du ministre des Affaires étrangères Michel Jobert.

Il était difficile de vraiment parler d'un « moteur franco-allemand » efficace en Europe quand débuta la coopération bilatérale du chancelier Helmut Schmidt et du président Valéry Giscard d'Estaing, qui prirent leurs fonctions au même moment, en mai 1974. Pourtant, en réaction à des défis déclenchés par des tiers et aggravés par des dépendances internationales accrues, ils avaient déjà commencé à se concerter et à bien s'entendre en tant que ministres des Finances.

La fin de l'expansion et les crises furent un facteur de rapprochement. La décision unilatérale du président américain Richard Nixon de suspendre la convertibilité en or du dollar en août 1971 avait mis à bas le système monétaire de Bretton Woods et initié une période d'instabilité monétaire. Les Européens tentèrent de se protéger par la création du serpent monétaire en 1972. Le choc pétrolier de l'automne 1973 aggrava la crise économique. Non seulement il fut suivi d'une seconde hausse massive du prix des hydrocarbures en 1979, mais les dirigeants allemands et français subirent

(13) Ulrich LAPPENKÜPER, « Le moteur franco-allemand et l'Europe », in Reiner MARCOWITZ / Hélène MIARD-DELACROIX (dir.), *50 Ans de relations franco-allemandes*, Nouveau Monde, Paris, 2012 : Entretien Brandt et Seydoux, 8 déc. 1966, in *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1966*, im Auftrag des Auswärtigen Amtes, Institut für Zeitgeschichte, Munich, 1997, pp. 1 605-1 609, ici p. 1 605.

(14) *Ibid.*

aussi la dimension Est-Ouest de l'ordre du monde, ainsi qu'une forme d'arrogance des présidents américains Jimmy Carter puis Ronald Reagan. Ces derniers donnèrent aux alliés européens une série d'injonctions en matière de sanctions à imposer à l'ennemi soviétique (embargos divers, affaire du gazoduc euro-sibérien, boycott des Jeux olympiques en 1980). Cette pression, essentiellement négative, de l'extérieur créa des contraintes matérielles et provoqua la réactivité des gouvernants français et allemand qui, par un effet de hasard, analysaient la situation et fonctionnaient de façon très similaire, partageant notamment un même goût et une même compétence en matière économique et financière.

Leur volonté politique fut déterminante lorsqu'elle se concrétisa dans la recherche des contacts directs et informels et dans la mise en place de dispositifs adaptés au besoin de concertation. Pour autant, les résultats économiques des deux pays ne furent pas les mêmes et certaines différences de vues étaient bien réelles, notamment au sujet du chemin à emprunter pour atteindre l'objectif d'une union économique et monétaire. Néanmoins, la volonté commune de faire face à la crise et au chômage, notamment en se protégeant des effets de décisions économiques prises outre-Atlantique, l'emporta.

On étoffa donc le dispositif du Traité de l'Elysée, déjà bien adapté à une concertation régulière des appareils, par l'invention de nouvelles pratiques informelles permettant de mettre en place de nouvelles méthodes de coopération au sommet. Elles allèrent des contacts téléphoniques réguliers et impromptus à l'échange de vues systématique en marge des rencontres multilatérales et conduisirent au *clearing*, voire à la fixation concertée de positions telle que l'avait prévue en son temps le Traité. En raison de l'interdépendance des économies et des problèmes rencontrés, le pragmatisme invita à reproduire au niveau européen les mécanismes de consultation expérimentés en bilatéral. Ainsi fut créé le Conseil européen sous l'impulsion commune de Schmidt et Giscard, afin de faire se rencontrer régulièrement, échanger et se concerter les chefs d'Etat et de gouvernement européens. Le modèle de l'intergouvernemental au niveau bilatéral s'imposa en Europe. Il en alla de même des sommets des pays industrialisés, lancés par celui de Rambouillet en 1975 et devenus avec le temps G7, G8 puis G20. Les partenaires allemands et français jouèrent là incontestablement un rôle de moteur.

Même si son efficacité ne fut pas continue, il fonctionna très bien en 1978 pour l'élaboration exemplaire, dans un strict cadre bilatéral, du système monétaire européen (SME). Le système inventé à deux fut proposé aux Etats membres, qui l'adoptèrent en 1979. On peut aussi retourner la perspective : l'élaboration commune de structures et dispositifs communautaires nouveaux servit de moteur à un rapprochement des responsables politiques français et allemands puis, à leur suite, des deux administrations. Ce processus d'interdépendance entre les niveaux d'initiative fut constamment nourri par la permanence de problèmes à

résoudre, tel que le sujet de conflit classique de la Politique agricole commune. L'enseignement à tirer de ce couple de technocrates est moins le succès de leur entreprise commune, puisque les effets des crises ne furent, de loin, pas tous surmontés, que la mise en place d'une pratique d'information régulière et de concertation constante au sommet, ainsi que celle de recherche de compromis en amont des rencontres communautaires. Cette phase d'intense coopération a illustré la règle selon laquelle, dans un environnement stable, des progrès importants découlent de la combinaison de la constance dans le travail et d'institutions dynamiques. Les domaines de coopération bilatérale se diversifièrent, incluant des aspects très techniques, comme dans les secteurs de l'armement, du spatial et des télécommunications. A chaque sommet bilatéral était mis à l'ordre du jour un différend ponctuel à régler, éliminant progressivement les reliquats de décennies d'hostilité.

Dans cette même période on commença à récolter les fruits nombreux des échanges au niveau de la société. Les années 1970 et 1980 sont même considérées comme le point culminant des contacts, notamment spontanés, comme dans le cadre des jumelages de villes, et surtout de l'apprentissage de la langue de l'autre à l'école. La reconnaissance des diplômes nationaux, déjà annoncée comme un objectif du Traité de l'Elysée en 1963, progressa et lança une plus grande mobilité des étudiants circulant entre les systèmes universitaires. Le processus s'intensifia par la suite avec la mise en place de dispositifs européens du type Erasmus, lancé en 1987. Il est frappant que, dans cette phase d'élaboration d'un espace de mobilité intra-européenne, le discours franco-allemand était encore très marqué par l'argument de la paix à conforter entre les anciens ennemis. Certes, le second conflit mondial s'éloignait dans le temps, mais l'accentuation de l'hostilité Est-Ouest des années 1980 assura une pérennité au discours de la réconciliation. En comparaison avec les décennies suivantes, on peut affirmer que ce récit qui prolongea les gestes de réconciliation de De Gaulle et Adenauer permit incontestablement de stabiliser le regard positif sur l'autre. Les critiques formulées en France sur les méthodes ouest-allemandes de lutte contre le terrorisme d'extrême gauche (Fraction armée rouge) relancèrent ponctuellement un discours hostile à l'Allemagne. Cela étant, ce fut globalement une phase où, par l'action des nombreux médiateurs et passeurs dans la culture, la recherche et les médias, s'installa une relation apaisée, « normalisée ». Le terme « communauté de destin » utilisé par les politiques (15) trouva un écho favorable dans les deux sociétés à mesure qu'augmentaient les ressemblances réelles en matière de niveau et modes de vie (16).

(15) Helmut SCHMIDT évoque ainsi sa relation avec Giscard qui employa le terme; cf. Helmut SCHMIDT, *Die Deutschen und ihre Nachbarn*, Siedler, Berlin, 1990, p. 194.

(16) Hartmut KÄELBLE, *Nachbarn am Rhein. Entfremdung und Annäherung der französischen und deutschen Gesellschaft seit 1880*, Beck, Munich, 1991, et *Sozialgeschichte Europas 1945 bis zur Gegenwart*, Beck, Munich, 2007.

Pendant un intermède de dix-huit mois, le social-démocrate Helmut Schmidt dut coopérer avec le socialiste François Mitterrand, dont il ne partageait absolument pas les idées en matière économique. Le désaccord était tel que le Chancelier, un réformiste au fond très centriste, préféra ne pas aborder ces questions dans les rencontres bilatérales (17). Pourtant, les dispositifs de contacts et de concertation produisirent leur effet et les deux hommes apprirent à se faire confiance. Quand Schmidt perdit sa majorité au Bundestag le 1^{er} octobre 1982 et fut remplacé par le chrétien-démocrate Helmut Kohl, se mit en place une nouvelle constellation franco-allemande. Le tandem formé par Mitterrand et Kohl allait être, avec celui de Schmidt et Giscard, le plus productif, tant au niveau bilatéral qu'euro-péen. Il livra aussi des enseignements : on savait déjà que l'efficacité de la coopération ne dépendait pas de l'appartenance des dirigeants à la même famille politique ; on vit aussi qu'elle ne dépendait pas non plus de l'appartenance à une même génération, mais qu'elle était en revanche intimement liée au volontarisme commun.

Entre Kohl et Mitterrand, les différences marquées nourrirent un équilibre dans le respect (18). Ainsi Mitterrand s'émut-il, au moment du référendum français sur le Traité de Maastricht en 1992, qu'un chancelier allemand mît en péril les bons résultats de son économie et de sa monnaie pour soutenir le franc attaqué par une nouvelle vague de spéculation. Dans cette relation personnelle de complémentarité, c'est le couplage de l'approfondissement de la coopération bilatérale et de l'approfondissement européen qui ressort – cela, bien avant que la réunification allemande ne bouleverse les équilibres en Europe. Deux nouveaux conseils bilatéraux furent créés pour compléter le Traité de 1963. Dès octobre 1982, il fut décidé de ressortir de l'oubli les dispositions militaires du Traité. La nouvelle coopération militaire prit forme en 1987 dans des manœuvres communes et en 1988 par la création officielle du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité. De même, malgré des différences importantes de doctrine et de politique, la concertation en matière économique fut institutionnalisée par la création, en 1988, d'un Conseil franco-allemand économique et financier. La révolution pacifique et la réunification allemande furent de réelles mises à l'épreuve de la solidarité franco-allemande, certainement la plus grave depuis la fin de la guerre. Après quelques semaines de grincements et de soupçons réciproques, le dialogue et le pragmatisme permirent d'amortir le bouleversement des équilibres à la fin de la Guerre froide. Et, surtout, on fit le choix d'accélérer la création du grand marché et de l'union monétaire.

Dans cette phase on assista à une accélération du temps de l'action et à une amélioration qualitative des pratiques précédentes. Les échanges de fonctionnaires se développèrent, étayant dans les strates de l'administration

(17) Hélène MIARD-DELACROIX, *Partenaires de choix ? Le chancelier Helmut Schmidt et la France 1974-1982*, Peter Lang, Berne, 1993, p. 143.

(18) Ulrich LAPPENKÜPER, *Mitterrand und Deutschland. Die enträtselte Sphinx*, Oldenbourg, Munich, 2011.

le réflexe de la concertation. L'espace bilatéral fut à plusieurs reprises utilisé comme champ d'expérimentation : ce fut le cas avec la Brigade franco-allemande, créée en octobre 1989, qui devait servir de base à l'Eurocorps. Et le volontarisme trouva des gains augmentés par la contrainte issue des nouvelles structures. La meilleure connaissance du voisin et l'intérêt croissant pour lui se nourrit d'initiatives telle la création de la chaîne culturelle franco-allemande Arte en 1988, mais aussi de la participation individuelle des populations aux contacts et rencontres. Avec des asymétries persistantes, le tourisme y joua un grand rôle. Cependant, ces échanges d'individus sont aussi difficiles à mesurer qu'à piloter. Ils résultent en partie de la professionnalisation de la coopération dans de nombreux domaines économiques et sociaux.

L'APRÈS-GUERRE FROIDE ET LE RENOUVELLEMENT DU PERSONNEL POLITIQUE

Sans qu'il y ait eu une réelle mauvaise volonté du président Chirac, la dynamique politique bilatérale s'arrêta avec le départ de Mitterrand en 1995. Le face-à-face de Gerhard Schröder et Jacques Chirac illustra en négatif les règles identifiées par les prédécesseurs. Pour la partie officielle des consultations, la face fut souvent sauvée grâce à la faconde et au dynamisme des deux dirigeants. Cependant, les désaccords sur les dossiers techniques s'accumulèrent et l'Europe fut la scène où s'affrontèrent les intérêts sans que la médiation et la concertation aient lieu au préalable en bilatéral. Au Sommet de Nice en décembre 2000, l'absence de concertation et de compromis à deux en amont conduisit au choc public des intérêts nationaux. On put rétablir le dialogue par le retour à la pratique du tête-à-tête (qu'on appelle, depuis, les rencontres de « Blaesheim »), puis par la création des conseils des ministres communs. Si, certes, la nouvelle situation internationale après les années 1990 et l'élargissement de l'Union européenne à 27 membres a été une cause majeure des difficultés rencontrées dans les relations franco-allemandes des vingt dernières années, elles ont surtout tenu à un déficit de volonté d'action commune. La question du « gouvernement économique » allait agiter les relations pendant les quinze années à suivre, jusqu'à ce que la crise financière mondiale de 2009 soulève la question de la gouvernance en Europe.

Le bilatéralisme prit des formes variées dans cette vingtaine d'années depuis la chute du communisme. En 2003, la rencontre de deux analyses et d'intérêts spécifiques permit au « couple » de se profiler dans son opposition aux Etats-Unis sur la question de l'Iraq. Le couple joua aussi un rôle dans la politique mémorielle en cherchant à renouveler le répertoire des symboles franco-allemands. Après la réconciliation et la fraternité incarnée par Mitterrand et Kohl main dans la main à Douaumont en 1984, ce furent la participation de soldats allemands au défilé du 14 juillet sur les Champs-Élysées en 1994, la session commune des deux parlements en

2003 à Versailles, le lieu des humiliations réciproques de 1871 et 1919, puis l'invitation de Schröder au 60^e anniversaire du débarquement en Normandie, en juin 2004.

Après une première phase de méfiance réciproque, due tant aux différences de caractère qu'à des initiatives unilatérales du côté français (comme l'Union pour la Méditerranée), Angela Merkel et Nicolas Sarkozy ont été forcés par la crise financière de trouver le même chemin de la concertation. Comme dans les autres paires du passé, on constata le même phénomène de distance première, de recherche d'alliances alternatives, puis d'arrangement sous la pression des circonstances, en l'occurrence la crise financière internationale. Il est trop tôt pour prédire qu'il en ira de même pour la relation entre le Chancelier et le président Hollande ; l'histoire a montré que la coopération bilatérale n'a pas toujours été facile.

Aussi y a-t-il deux façons d'envisager le présent et l'avenir proche des relations politiques franco-allemandes, selon qu'on considère l'un ou l'autre enseignement des cinquante années écoulées : soit on estime que l'institutionnalisation croissante a comme emprisonné la relation dans un réseau d'obligations et de contraintes tellement dense que l'effort pour en sortir serait trop grand – ce qui serait un gage de pérennité – ; soit on retient que l'amélioration de l'entente et son efficacité européenne n'ont toujours tenu qu'à une réelle volonté partagée, dans un contexte hostile – ce qui rendrait très aléatoire la poursuite d'une coopération étroite si cette volonté venait à manquer.

Quoi qu'il en soit, le regard non idéalisé sur le passé rappelle que la coopération franco-allemande s'est faite malgré des déséquilibres entre les deux pays, malgré des différends nombreux et la permanence de divergences anciennes et nouvelles. L'optimisme de la volonté veut qu'on voie surtout la dynamique des crises qui ont contraint au pragmatisme et au volontarisme.

