

LE MYTHE ET SA FONCTION : L'EXEMPLE DE L'EFFICACITE FRANCO-ALLEMANDE EN EUROPE

PAR

Hélène MIARD-DELACROIX

Dans le sens courant, un mythe qualifie une chose qui n'existe pas réellement mais à laquelle les contemporains croient fermement. Et celui qui parle de mythe entend bien mettre en lumière une illusion collective et dénoncer une chimère. N'y aurait-il pas, depuis plusieurs décennies, une recherche sur les mythes en politique et sur le poids des représentations dans les relations internationales ? Comme dans le cas du célèbre et toujours efficace « *mythe de Rapallo* »¹, on pourrait considérer comme une provocation d'oser qualifier de « mythe » l'efficacité de la coopération franco-allemande en Europe. Il s'agirait d'une croyance erronée et ceux qui affirment que Français et Allemands ont été et sont efficaces ensemble en Europe seraient des mythomanes. Or, le terme de mythe a bien deux acceptions et c'est la seconde qui est ici retenue : il s'agit du sens anthropologique selon lequel un mythe est un récit conçu et utilisé comme explicatif. Il exerce une fonction pour la société qui le crée et l'utilise ; il est fondateur d'une pratique sociale et sa répétition est indispensable pour qu'il puisse continuer à agir. Dans ce second sens, le choix du terme de mythe pour parler du rôle de la France et de l'Allemagne en Europe est incontestablement pertinent.

Il faut rappeler les caractéristiques du mythe ainsi pensé avant d'examiner la validité de cette approche pour la coopération franco-allemande. Le mythe s'appuie sur la tradition orale, mais il se distingue de la légende qui, elle, fait appel au merveilleux ; il relate de façon déformée un événement réel, c'est un récit fabuleux contenant généralement une morale² : il permet donc une mise en scène allégorique de la réalité, ouvrant la voie aux rites et à l'initiation, mais aussi et surtout à la mobilisation des individus et des groupes, comme dans les mythes politiques sociaux contemporains³. De même, on tient d'Ernst Cassirer la mise en évidence de l'ambiguïté du mythe, qui a une fonction analytique d'explication rationnelle de la réalité, mais est coulé dans une forme simplificatrice, où l'analyse est évacuée pour laisser la place à l'émotion⁴.

REALITE ET VIRTUALITE DU MYTHE FRANCO-ALLEMAND

Les formes les plus publiques du grand récit franco-allemand permettent d'isoler ces traits qui fondent le mythe, en particulier la pérennité. Ainsi, la déclaration commune du 40^e anniversaire du Traité de l'Elysée, le 22 janvier 2003, formula très solennellement une

· Professeur des Universités à la Sorbonne (France).

¹ Renata FRITSCH-BOURNAZEL, *Rapallo. Naissance d'un mythe. La politique de la peur dans la France du Bloc National*, FNSP/Colin, Paris, 1974.

² René GIRARD, *La Violence et le sacré*, Grasset, Paris, 1972.

³ André RESZLER, *Mythes politiques modernes*, PUF, Paris, 1981 ; Raoul GIRARDET, *Mythes et mythologies politiques*, Le Seuil, Paris, 1986.

⁴ Ernst CASSIRER, *Vom Mythos des Staates*, Artemis, Zürich, 1949.

intention pour l'avenir en la fondant sur une expérience : « *la France et l'Allemagne sont conscientes d'exercer une responsabilité historique commune au service de l'Europe [...] leur ambition est de continuer de représenter une force de proposition susceptible, sans rien imposer, d'entraîner leurs partenaires [...] Notre avenir commun est indissociable de celui d'une Union européenne approfondie et élargie* ». Le cœur du récit fut formulé autrement dans le témoignage aux accents personnels du ministre des Affaires étrangères Joschka Fischer quelques jours avant : « *la coopération franco-allemande a été le noyau et la force d'entraînement du développement de l'Europe et j'affirme qu'elle le restera même dans une Europe à 25. En quatre ans, j'ai constaté une chose : lorsque l'Allemagne et la France sont d'accord, elles ne le sont jamais en excluant les autres ou en leur faisant front; au contraire, elles entraînent toujours les autres* »⁵.

Le contenu du récit mythique est rassemblé dans l'idée selon laquelle l'efficacité franco-allemande consiste à proposer et entraîner les autres en Europe. Elle se décline en trois assertions autour desquelles le mythe s'articule : c'est le tandem franco-allemand qui a inspiré les grandes étapes de l'intégration européenne ; ce sont des initiatives bilatérales qui ont donné l'impulsion décisive ; le rôle du moteur franco-allemand consiste à faire avancer des compromis au bénéfice de tous en Europe.

Cette trame correspond à des réalités indéniables, qui se résument dans le précepte « *sans accord franco-allemand, l'Europe cesse d'avancer* ». Toutefois, relater l'histoire des dernières décennies en donnant à croire que l'axe franco-allemand, toujours « *efficace* », aurait initié et porté sans faille toute la construction européenne témoigne d'un angélisme mêlé d'idéalisme. Ce moteur n'a pas eu constamment une telle force d'entraînement, son rôle a été ponctuel et cette histoire est celle de l'alternance de phases d'efficacité et de repli. Aussi ne peut-on aborder cette réalité qu'en commençant par se départir de l'élément fabuleux, l'image d'Epinal d'une coopération franco-allemande qui serait le résultat d'une sympathie spontanée ; l'émotion y est surestimée.

Au long du second XX^e siècle, la coopération franco-allemande n'a été ni une fin en soi, ni un modèle inmanquablement applicable au cercle plus large de l'Europe communautaire, mais un apport à la coopération internationale, une relation privilégiée qui sut par moments montrer son efficacité comme agitateur d'idées, source d'impulsion et force d'entraînement. Dans la période de basses eaux du début du XXI^e siècle s'est posée la question de savoir si le binôme franco-allemand était condamné à l'alternative *leadership* ou « *gestion de crise* » en Europe. Toutefois, des acteurs ne peuvent exercer une direction politique que s'ils remplissent deux critères : « *leur action doit être considérée comme légitime par les autres acteurs et ils doivent être capables d'élaborer et de mettre en pratique des projets cohérents* »⁶.

De l'efficacité franco-allemande

La terminologie employée pour qualifier l'action commune fait partie du mythe en tant que récit et mise en scène allégorique de la réalité, avec sa morale et ses rites ; mais elle participe aussi de l'acceptabilité d'un rôle franco-allemand spécifique en Europe. Chez les politiques et dans la recherche plus critique, la tendance longue est d'insister sur la communauté de destin des deux peuples, avec une fixation sur l'amitié et l'intimité des dirigeants. Cela a conduit à forger quatre termes pour qualifier la coopération bilatérale dans un but communautaire : le couple, le tandem, l'axe Paris-Bonn et le moteur.

⁵ Joschka FISCHER, Deutscher Bundestag, 16 janv. 2003.

⁶ Martin KOOPMANN, « Leadership oder Krisenmanagement. Kommentar zu den deutsch-französischen Europainitiativen », *Dokumente, Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog*, n° 2/2003, 2003, pp. 19-33, ici p. 32.

Parler d'« *efficacité* » rapproche du « *moteur* » et tient au souci d'estomper plusieurs traits : la dimension affective, le soupçon de l'exclusivité dans la relation, l'accent mis sur le dirigisme par rapport aux autres et ce facteur de susceptibilités qu'est toute velléité de former un directoire. S'intéresser à l'efficacité permet ainsi de faire l'économie des attermolements, soutenus par les images, quant à l'état d'un « couple » en crise ou en roucoulade ; des interrogations sur qui pédale devant et qui se laisse vivre sur la selle arrière du « tandem » ; et des réminiscences géostratégiques et autres conjectures géométriques attachées à l'« axe » – on a pu à juste titre parler du « *démon de l'axe Paris-Bonn* »⁷. Si d'aucuns aiment peu le caractère mécanique évoqué par le « moteur » qui marche ou ne marche pas, c'est certainement le terme le plus neutre. Son caractère descriptif est utile pour la problématique et il est de surcroît éloigné du discours également simpliste et trompeur sur la « réconciliation » entre deux collectivités humaines, reposant sur « *l'illusion que leur identité est solidement établie dans l'espace et dans le temps* » et qu'« *il existe une sorte de réciprocité dans la faute, d'égalité dans le pardon* »⁸. En outre, ajouter au « moteur » la question de l'« efficacité » franco-allemande est une manière d'insister sur la performance, sur ce qui marche et sur les applications et résultats immédiats.

Une réalité déformée

Le mythe de l'efficacité franco-allemande, en tant que grand récit explicatif, a pour caractéristique de déformer la réalité en en gommant certains aspects.

Ainsi, l'affirmation, tirée de la déclaration commune de 2003, de deux pays continuant à « *représenter une force de proposition susceptible, sans rien imposer, d'entraîner leurs partenaires* » estompe-t-elle le fait que l'utilité de l'engagement commun se mesure aux résultats non seulement pour la communauté européenne, mais aussi pour les deux partenaires. En effet, en 1950 l'intégration européenne a été d'abord un moyen et un facteur de règlement des différends bilatéraux, en plus du fait que le concept de l'intégration par interpénétration et interdépendance allait permettre la mise en place progressive des Communautés ; grâce à l'intégration équilibrée de partenaires disparates a pu être créé un marché commun doté d'un fort potentiel de croissance.

Disparates, France et Allemagne l'ont été et le sont restées aussi par les conceptions de l'action économique et par les conceptions de l'Europe. Et cette différence de conceptions a fait partie de la dialectique franco-allemande, fondée sur la nécessité de trouver des compromis pour avancer. Ainsi, des années 1960 à nos jours, la France a souvent été divisée sur l'Europe, alors qu'en Allemagne fédérale la fin des années 1950 vit la victoire de la pensée des promoteurs d'une Europe occidentale conçue comme une communauté de valeurs. Le relais pouvait être fait avec l'organisation fédérale du pays et la pratique du partage de la souveraineté.

L'adhésion au projet européen est devenue une partie intégrante de la culture politique ouest-allemande avec, depuis, une continuité impressionnante. Du côté français, le regard du contemporain déforme la perception quand il voit la division de la classe politique et de l'opinion française sur l'Europe remonter au Traité de Maastricht et à sa ratification en 1992 ou encore au référendum de 2005 sur le Traité constitutionnel. Il suffit de rappeler l'« Appel de Cochin » de Jacques Chirac en 1978, inspiré par ses éminences grises Pierre Juillet et Marie-France Garaud, ainsi que son ton cocardier et anti-européen en juin 1979, lorsqu'il dénonça « *cette Europe dominée par les intérêts germano-américains* », ce qui lui valut un échec

⁷ Ulrich LAPPENKÜPER, *Die deutsch-französischen Beziehungen 1949-1963, von der « Erbfeindschaft » zur « Entente élémentaire »*, Oldenbourg, Munich, 1998, p. 1749.

⁸ Alfred GROSSER, « France-Allemagne, la vertu agissante d'une morale », *Projet*, hors série, 2004, pp. 27-28.

cinglant aux élections européennes, avec seulement 16 % des voix contre 28 % à Simone Veil. Toutefois, le même Jacques Chirac, qui affirmait alors que « *le parti de l'étranger* » (i. e. l'UDF de Giscard d'Estaing) « *prépar[ait] l'inféodation de la France, consent[ait] à l'idée de son abaissement* », devint ensuite un Européen de raison ; il illustra la capacité de mutation des politiques en revenant quelques années plus tard au contenu de sa formule décisive de 1974, selon laquelle « *la politique européenne ne fait plus partie de la politique étrangère* »⁹.

Le poids des relations personnelles

Dans l'histoire de l'efficacité franco-allemande pour la construction européenne, on souligne, à raison toujours, le rôle des hommes, c'est-à-dire leur personnalité, leurs convictions, leur engagement, restés un élément essentiel. En effet, jusqu'aux années 1990, les projets communs ne purent aboutir sans le volontarisme qui fit défaut par la suite. Certes, les acteurs ne se départaient pas de la tendance à appréhender l'Europe par leur propre vision de l'Etat et de la démocratie et à transposer sur l'Europe le modèle de gestion des difficultés¹⁰, mais la volonté d'agir était sous-tendue par un équilibre basique entre la puissance économique allemande et la volonté de diriger française, avec l'adjuvant des limitations imposées de l'extérieur et auto-imposées à l'Allemagne.

La modification de cet équilibre avec la réunification allemande accentua la nécessité du volontarisme, à mesure que Français et Allemands, à défaut de jouer un rôle de moteur, avaient développé un potentiel négatif de blocage en Europe¹¹.

La méthode franco-allemande

Le choix d'examiner « l'efficacité » de la coopération franco-allemande en Europe tient enfin au centrage non sur l'affectif, mais sur une méthode, mise en place de manière empirique pour gérer des spécificités et rechercher des compromis. L'enjeu était, dès le début, de transformer la menace réciproque et les intérêts en conflit en un système fondé sur la prise en compte, au profit de tous, des intérêts de chacun et de l'intérêt général. Cette méthode franco-allemande peut être décrite par ses trois étapes principales : l'analyse des enjeux auxquels ni l'un ni l'autre ne peut renoncer, l'identification des différents intérêts et approches, la définition de pistes pratiques à suivre en commun. Elle a fait ses preuves dans des situations bilatérales comme dans le cadre européen : dès les années 1950, elle permit d'amortir des évolutions considérées comme menaçantes mais indispensables, comme la réintégration de la Sarre ou le réarmement dans le cadre de l'Alliance atlantique après l'échec de la Communauté européenne de défense (CED) en 1954 ; elle permit aussi de gérer des défis comme l'expansion économique et le retour à la souveraineté de l'Allemagne, comme l'ouverture des marchés et la création d'un espace agricole, industriel et commercial en Europe.

Permanence et fluctuation

Le mythe de l'efficacité franco-allemande relate permanence et pérennité, alors que la réalité est marquée par des hauts et des bas, des avancées et des arrêts. Aussi, faire de l'histoire contre le mythe impose-t-il de périodiser, sur l'arrière-plan d'une illusion de permanence issue de ce qui fut aussi la garantie de l'efficacité de cette méthode : un équilibre stable, qui dura aussi longtemps que la division et la responsabilité particulière de la France

⁹ Déclaration à l'Assemblée nationale, 5. juin 1974.

¹⁰ Gilbert ZIEBURA, *Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945: Mythen und Realitäten*, Neske, Stuttgart, 1997, p. 405.

¹¹ Joschka FISCHER, débat avec Hubert Védrine, Blois (France), 10 sept. 2008, non publié.

pour l'Allemagne. La Guerre froide et la menace soviétique avaient contraint les Européens de l'Ouest à enterrer les vieux sujets de dissension, avait facilité la cohésion par rapport à un extérieur menaçant et assuré une stabilité propice à la mise en place de structures collectives. La fin de cette Guerre froide initia un changement de paradigme et modifia l'équilibre des deux partenaires français et allemands ainsi que leur rôle en Europe.

Après les difficultés bilatérales et européennes liées aux positions du général de Gaulle en matière de transferts de souveraineté, on peut identifier trois phases entre les années 1960, avec le mythique Traité de l'Elysée en 1963, et nos jours. Une première court du début des années 1970 au milieu des années 1980, avec un noyau bilatéral faisant preuve d'une grande inventivité et capacité d'entraînement. Une deuxième phase prospère et efficace du moteur franco-allemand, soutenu par le président de la Commission Jacques Delors, commença à la fin des années 1980 et alla jusqu'à l'accord sur le Traité de Maastricht en 1991. Une troisième phase, enfin, enregistra le passage de la communauté de croissance à la communauté de crise et fut marquée par de nombreux désaccords franco-allemands.

La pertinence d'une approche chronologique et simplificatrice de l'« efficacité » gagne en clarté si on la couple à une autre, de type fonctionnaliste, permettant une typologie des modes de fonctionnement bilatéraux et communautaires. Cinq variantes de la méthode franco-allemande peuvent ainsi être isolées selon la composante qui domine.

Une première est centrée sur le caractère de modèle de ce binôme, où le terme a bien deux sens, celui d'exemple et celui de représentation en petit, dans une maquette : la mise en pratique du Conseil européen en 1974, sur une initiative franco-allemande et copiant un mode de consultation bilatéral, en est un bon exemple, comme plus tard la brigade franco-allemande pour l'Eurocorps. La deuxième variante insiste sur la pratique du compromis sur la base de l'identification d'intérêts et d'approches différents mais compatibles : ce fut par exemple le règlement de la question du déficit démocratique, avec l'élection du Parlement européen au suffrage universel en 1979. La troisième variante est celle du « porte-parole », où le duo franco-allemand anticipa l'accord des partenaires et prétendit incarner seul « la voix de l'Europe » : Giscard et Schmidt la pratiquèrent à plusieurs reprises, notamment en prenant position à deux sur la crise afghane en février 1980 et en annonçant le retour de l'Europe. La quatrième variante est caractérisée par l'impulsion de la cellule bilatérale initiatrice, définissant des pistes pratiques d'action commune et permettant ensuite aux partenaires d'adopter un projet déjà élaboré : cela va des positions en matière de dialogue euro-arabe à la création du Système monétaire européen (SME), en 1978-1979, devenue un cas d'école. Enfin, la cinquième variante est marquée par la capacité d'entraînement et d'accélération des deux pour conduire la Communauté à un point rendant difficile tout retour en arrière : l'engagement de Kohl et Mitterrand, avec l'appui de Delors, pour passer de l'Acte unique européen en 1987 à l'Union économique et monétaire (UEM) en 1991 demeure l'exemple de cette gestion collectivement efficace de la nouvelle donne qu'avait induite la réunification.

FONCTION DU MYTHE DE L'EFFICACITE FRANCO-ALLEMANDE DANS LA CONSTRUCTION EUROPEENNE

Partant des hauts faits de la « geste » franco-allemande, il est intéressant de parcourir la quarantaine d'années écoulées, en éclairant les contraintes et la méthode adoptée pour tenter d'évaluer le plus justement possible la réalité de l'efficacité des deux pays en Europe.

Les années 1960 : du recul au redémarrage de l'intégration européenne sous impulsion franco-allemande

Après la phase de création dans la décennie d'après-guerre, les années 1960 sont à juste titre considérées comme une phase de recul pour l'intégration européenne. Le moteur franco-allemand fut à l'arrêt ; les plus optimistes diront qu'il tourna au ralenti au regard des potentialités inexploitées. La politique dite de « la chaise vide » du général de Gaulle en 1965 fut une crise pour la France et l'Allemagne dans leur capacité de proposition et pour la gouvernance supranationale, qui se trouva « en perte de vitesse », avec une Commission contrainte à la prudence et un Conseil renonçant, de fait, à recourir au vote majoritaire. La supranationalité était la pierre d'achoppement de toute recherche de compromis franco-allemand. En pratique, afin d'éviter que le Général bloque sur la fusion des exécutifs des trois communautés, le chancelier Kiesinger lui fit une concession en proposant, en janvier 1967, que le mandat du premier président de la Commission, Walter Hallstein, ne soit pas renouvelé. Le rôle de la relation franco-allemande se résumait là au contournement des problèmes, essentiellement par des concessions allemandes. Les succès européens des années 1967-1968 telle l'entrée en vigueur de l'union douanière le 1^{er} juillet 1968 ne furent que l'aboutissement de décisions prises auparavant. Aux Affaires étrangères allemandes, à l'époque – et dans la recherche depuis –, la faute en est imputée sans appel à la France, face à une Allemagne résignée, attendant des jours meilleurs.

Ceux-là arrivèrent par le biais du vice-chancelier puis chancelier Willy Brandt, lequel, tout en désapprouvant les manifestations de l'anti-américanisme du Général, n'était pas insensible à l'attrait de cet homme « *qui pensait le monde depuis l'Europe* »¹². Une marge de manœuvre se manifesta au sommet franco-allemand de février 1968, où le Président français concéda que l'entrée de l'Angleterre dans le Marché commun n'était pas une impossibilité permanente et suggéra de « *dire que l'Allemagne et la France souhaitent que la Grande Bretagne entre un jour dans le Marché commun, mais qu'il faut qu'elle en prenne les moyens* »¹³.

Quitte à surprendre en écornant l'image, transmise par le mythe, d'une mauvaise coopération de Brandt et Pompidou: en comparaison avec les années précédentes, elle fut un relatif redémarrage, avec l'ouverture de négociations d'adhésion, le passage de la Communauté économique européenne (CEE) à la phase finale, l'élaboration d'un projet d'union économique et monétaire et l'examen des possibilités d'une coopération politique. Ce sont des compromis franco-allemands qui permirent les avancées de la Conférence de la Haye en décembre 1969, illustrant la règle selon laquelle sans un accord de la France et de l'Allemagne rien ne progressait en Europe. Les deux hommes coopérèrent de manière efficace, bien qu'ils aient eu des positions de départ et des intérêts différents. La coopération bilatérale fut exemplaire de cette variante du compromis bien compris tel qu'évoqué plus haut: Pompidou n'eut pas à se faire forcer la main pour accepter l'entrée de la Grande Bretagne dans la CEE, car, selon ses mots, la crainte des déséquilibres potentiels induits par le poids économique de l'Allemagne était une raison suffisante pour approuver l'élargissement.

Le pragmatisme des années 1970

L'efficacité de la méthode franco-allemande axée sur le pragmatisme trouva une première apogée après l'accession presque simultanée d'Helmut Schmidt à la Chancellerie et de Valéry Giscard d'Estaing à l'Élysée en mai 1974. Les deux experts en politique des

¹² K. HILDEBRAND, in Horst MÖLLER / Maurice VAÏSSE (dir.), *Willy Brandt und Frankreich*, Oldenbourg, Munich, 2005, p. 117.

¹³ Cité par Maurice VAÏSSE, in Horst MÖLLER / Maurice VAÏSSE (dir.), *op. cit.*, p. 111.

Finances expérimentaient déjà depuis plus de deux ans le dialogue impromptu et la recherche de solutions pratiques aux turbulences monétaires. Ils disposaient ensemble de la légitimité et de la capacité à forger des projets, permettant le *leadership* réel, mais il fallait le manier avec subtilité, car avec l'attente de l'extérieur qui souhaitait leur action, dominait la crainte des petits Etats de voir les décisions confisquées par les grands et l'adoption de solutions moins à l'avantage des petits. Cela nourrit alors une propension à la critique face à un couple scellé par une entente exclusive et entendant bien parler pour l'Europe au niveau international.

Les progrès en matière institutionnelle (mise en place du Conseil européen et élection au suffrage universel du Parlement européen) furent rapides. Les deux dirigeants partageaient la même conception de la nécessaire concertation des chefs de gouvernement et d'une forme d'exercice du pouvoir par le *clearing* au sommet, en comité réduit. A leur initiative fut matérialisé en 1974 le principe déjà fixé par les Neuf de créer un conseil européen se réunissant deux fois par an, de même que la réunion annuelle des cinq pays les plus industrialisés qui devint ensuite le G7. Cette victoire de l'intergouvernemental importait peu à Schmidt, du moment qu'on se consultât. Ainsi, le pragmatisme impliqua l'abandon des querelles quasi théologiques en matière de supranationalité, entre deux hommes dont les positions n'étaient finalement pas si éloignées : Schmidt devait défendre sur le fond le schéma fédéral d'organisation de l'Europe dominant en Allemagne de l'Ouest, mais il ne fit pas de difficultés pour mettre sous le boisseau, dans les négociations, les exigences de son parti et du partenaire libéral en matière de démocratisation des institutions. Certes, en 1979, Giscard se déclara favorable à une organisation confédérale de l'Europe, mais il privilégia le réalisme face à l'incontournable contexte, notamment national.

A la fin des années 1970, il était surtout nécessaire de stabiliser les relations monétaires intracommunautaires au regard de l'interdépendance économique alors déjà avancée. Quelle fut l'efficacité de Giscard et Schmidt dans la création du Système monétaire européen ? Leur atout fut le travail préparatoire, qui entraîna les partenaires dans une démarche commune, en sachant leur « vendre » habilement un projet élaboré en bilatéral et jouer avec la légitimité de chacun, en interne et en externe, pour soigner les images respectives. Cela ne fut possible que parce qu'en amont avaient été évacués les obstacles strictement franco-allemands pour réconcilier deux approches traditionnelles, entre les tenants du monétarisme et ceux du rapprochement des économies, pour rendre compatibles les attentes de chacun ainsi que les traditions différentes en matière de traitement de l'inflation.

L'effet principal du SME fut de mettre un terme à l'usage discrétionnaire des politiques économiques des Etats. Une dynamique complexe fit viser la création d'un marché unique afin de faire baisser le chômage, en simplifiant les structures de régulation, en intensifiant la concurrence entre les membres et en facilitant l'exploitation des économies d'échelle. Cette tentative accéléra le calendrier de l'intégration monétaire pour éliminer les coûts de conversion entre monnaies.

De la réunification allemande au Traité de Maastricht

La constante progression dans le chantier communautaire à partir de 1984 dura ainsi jusqu'à la veille de la réunification. Elle se fit grâce à l'engagement simultané et conjoint d'Helmut Kohl et de François Mitterrand, qui transformèrent en relance européenne l'heureux rapprochement des doctrines économiques depuis 1983 et des desseins en matière communautaire.

Vus de France, ces efforts allaient acquérir, avec la révolution pacifique de 1989-1990, « *un sens accru et une évidente nécessité* »¹⁴. Il a été reproché au Président français et à son équipe d'avoir voulu freiner, voire bloquer, la réunification de l'Allemagne, ce qui provoqua, selon les milieux en Allemagne, un rafraîchissement dans l'enthousiasme pour le voisin, de la déception et, à plus long terme, de la rancune. Des travaux ont montré que pour Paris la contrainte majeure fut la stabilité du continent européen et la préservation d'équilibres potentiellement mis en péril par l'ébranlement des lignes¹⁵. La circonspection en découlant fut comprise comme un « lâchage » du partenaire privilégié, qui avait une perception différente des contraintes et des priorités. A la fin de l'hiver 1990 Kohl et Mitterrand retrouvèrent la méthode franco-allemande : analyse des enjeux, identification des différents intérêts et approches, définition de pistes pratiques à suivre en commun.

La consultation franco-allemande s'était déjà intensifiée dans les années précédentes et, bien qu'ils ne pussent se téléphoner à l'improviste et en anglais comme leurs prédécesseurs, Kohl et Mitterrand se voyaient et se parlaient très souvent, en moyenne tous les vingt jours. Ils instaurèrent et respectèrent des rendez-vous, tel le petit-déjeuner franco-allemand de *briefing* avant chaque sommet européen, et, autour d'eux, l'appareil des mécaniciens de la coopération bilatérale s'étoffa. Nombreux sont les exemples de leur *forcing* face aux Etats membres réticents pour avancer vers l'Acte unique qui allait introduire de nouvelles procédures de décision : les deux dirigeants abondèrent dans le sens du président de la Commission Delors pour dire, comme au Conseil européen de Luxembourg du 3 décembre 1985, que « *si cela ne se faisait pas à Douze, nous le ferions à moins* »¹⁶.

Le projet commun qui allait en sortir (une union monétaire gouvernée par une banque centrale européenne unique) sous la forme du Traité de Maastricht fut un exemple de négociation réussie, par l'échange de compromis entre la France et l'Allemagne, lesquelles poussèrent les feux avec une méthode simple : parallèlement à des conférences intergouvernementales couplées aux réunions du conseil des douze ministres de l'Economie et des Finances (Ecofin), Français et Allemands négocièrent au sein du conseil franco-allemand de l'Economie et des Finances, qui donna mandat à un groupe restreint de mettre au point des positions franco-allemandes unifiées avant toute réunion européenne. La coopération bilatérale fonctionna bien parce qu'en 1990 Kohl et Mitterrand donnèrent à leurs administrations le mandat clair de réaliser le projet d'Union économique et monétaire (UEM). Ce qu'elles firent, respectivement et ensemble ; des couples d'interlocuteurs privilégiés se formèrent entre les ministères des Finances, les directions du Trésor et la direction des deux banques centrales. Un point important de débat fut la question de l'indépendance de la future Banque centrale européenne (BCE) : c'était pour l'Allemagne une condition absolue d'acceptation de la monnaie commune, conformément au statut de la Bundesbank, seule gardienne de la monnaie. En France, la fixation des taux d'intérêt était alors le fait du ministre des Finances et une BCE indépendante signifiait l'abandon du contrôle du gouvernement sur la banque centrale. Qui, des Français et des Allemands, lâcha plus dans l'affaire ? Il est certainement abusif d'affirmer que la France aurait arraché l'euro à l'Allemagne comme prix à sa bénédiction pour la réunification ; mais cela reste un élément du récit fabuleux qui résiste aux témoignages des acteurs¹⁷.

¹⁴ Hubert VEDRINE, *Les Mondes de François Mitterrand*, Fayard, Paris, 1996, p. 393. Pour autant, les deux dirigeants ne furent pas d'accord sur tout dans les questions bilatérales, notamment pas sur l'évolution des procédures de consultation et de codécision dans l'usage des armes atomiques françaises, par exemple Hadès.

¹⁵ Frédéric BOZO, *Mitterrand, La Fin de la Guerre froide et l'unification allemande*, Odile Jacob, Paris, 2005.

¹⁶ H. VEDRINE, *op. cit.*, p. 396.

¹⁷ Joschka FISCHER, *Die rot-grünen Jahre. Deutsche Außenpolitik – vom Kosovo bis zum 11. September*, Kiepenheuer & Witsch, Cologne, 2007, pp. 283-284.

Certes, il y avait eu des interférences et certains grincements dans les dernières semaines de 1989, mais le chancelier Kohl déclara très tôt que la réunification de l'Allemagne n'était pensable qu'avec des progrès conséquents dans l'unification de l'Europe ; il était d'accord avec Mitterrand sur le projet de transformer l'Union européenne en un espace plus soudé, dans un contexte international de changements politiques majeurs. Les piliers devaient être solides : politique économique et monétaire commune, avec l'objectif de la monnaie unique ; politique étrangère commune (PESC), y compris les questions de défense. Certes, il fallut au Chancelier vaincre des résistances en interne sur la question de la monnaie, en particulier à la CSU et auprès du ministre des Finances Theo Waigel, d'abord réticent comme l'était la Bundesbank. Dans la population allemande, le nombre des adversaires d'une union monétaire avait crû régulièrement, passant de 22 % en 1974 à 57 % en 1988¹⁸. Du côté français, l'objectif d'arrimer l'Allemagne réunifiée à l'UE fut surtout éclipsé par la « *stratégie d'européaniser la puissance économique et financière de l'Allemagne* »¹⁹. Il fallait mettre un terme à la position dominante du mark dans le SME.

La négociation de Maastricht fut ainsi la rencontre de deux adaptations et l'expression de la volonté partagée d'approfondir l'Europe, en illustration du mot que l'on prête à l'un des sept pères fondateurs, le Belge Paul-Henri Spaak, selon lequel « *chacun ne doit pas donner autant que son voisin, mais il doit donner ce qu'il a* ». En l'occurrence, l'Allemagne abandonnait le mark et la France le contrôle sur la banque centrale.

Après maintes péripéties, notamment sur l'augmentation du nombre de députés allemands au Parlement européen, où le Chancelier aurait fait semblant qu'on lui forçât la main, le Conseil européen adoptait en décembre 1991 le Traité sur l'Union européenne. Dans cette phase importante de la construction européenne, le rôle de Jacques Delors a été décisif, car il a augmenté la force d'entraînement de l'entente franco-allemande, notamment en aidant les petits Etats à suivre matériellement le projet. En raison de sa personnalité, la commission est devenue en soi un moteur politique, au moment où elle se « *présidentialisait* », entre 1985 et 1992. Cela n'empêcha pas les responsables politiques de surestimer la volonté d'intégration des populations, comme le montra la difficulté à ratifier le Traité de Maastricht au Danemark, où il fut refusé dans un referendum, puis en France, où il fut accepté de justesse, à 51,05 %.

D'une certaine façon, même les chefs d'Etat et de gouvernement résistèrent, en renforçant par la suite l'intergouvernemental contre la Commission européenne. La ratification du Traité de Maastricht s'accompagna d'une flambée d'euroscpticisme et de souverainisme, conformément à la règle selon laquelle, dans l'histoire de l'intégration européenne, les avancées vers plus de supranationalité ou plus de fédéralisme s'accompagnent de dénonciations de la bureaucratie bruxelloise. En comparaison franco-allemande, l'euroscpticisme a été plus fort en France. En Allemagne, les critiques furent plus nombreuses contre la bureaucratie européenne que sur les transferts de compétences. En France, on bloqua particulièrement sur le terme de « *subsidiarité* », dont le principe est reconnu par le Traité de Maastricht : ce mot étrange n'est apparemment pas assimilable, alors qu'il prévoit très simplement que les décisions doivent être prises au plus près du problème. Il devrait rassurer, dans les deux pays, à la fois ceux qui sont inquiets pour la souveraineté des Etats et ceux qui sont soucieux de conserver les compétences des pouvoirs régionaux. Or, le sentiment d'impuissance et de crainte face à des mécanismes perçus comme opaques

¹⁸ Elisabeth NOELLE-NEUMANN / Renate KÖCHER (dir.), *Allensbach-Jahrbuch der Demoskopie 1984-1992*, vol. IX, Saur, Munich, 1993, p. 1029.

¹⁹ Andreas WIRSCHING, *Abschied vom Provisorium. Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982-1989/90*, DVA, Munich, 2006, p. 515.

et complexes allait connaître un nouveau pic lors de la ratification du Traité constitutionnel en 2005.

Le difficile compromis franco-allemand dans les années 1990

La longue décennie séparant ces deux ratifications polarisantes et dramatisées fut marquée par l'effritement des éléments de convergence franco-allemande, par la dilution des projets européens respectifs et par le repli sur des intérêts particuliers remettant le problème de la souveraineté au premier plan.

L'idée de la nécessité d'une avant-garde motrice ne fut pas abandonnée mais, dans le cadre de l'élargissement de l'Union, elle refit son apparition avec la thématique de la flexibilité et de l'intégration différenciée, selon la volonté et le degré de préparation des Etats membres. Ainsi, en 1994 Wolfgang Schäuble et Karl Lamers proposèrent qu'un « noyau dur » accélérât ses progrès, avec l'adoption de structures supranationales fortement intégrées. Le « papier Schäuble-Lamers » devint vite aussi célèbre que contesté comme « Europe à plusieurs vitesses ». La géométrie variable pour la construction européenne était d'ailleurs devenue progressivement réalité, avec des appartenances variables à l'Union, à l'Espace Schengen ou à l'Eurozone. Il n'est pas sûr que la France et l'Allemagne aient toujours eu la volonté de faire avancer la machine dans ce qui était devenu une communauté de crise, avec le problème des coûts sociaux élevés en Europe, de la concurrence des pays à bas prix de main d'œuvre et de l'endettement public.

Non seulement il était nécessaire de redéfinir les objectifs et les méthodes face à la multipolarité du monde après 1990, mais il fallait faire face à deux processus contraires : la France devait lutter contre sa perte d'influence dans le monde et en Europe, au moment où l'Allemagne devait s'adapter à son poids international croissant. Cette nouvelle donne signifia la fin de l'équilibre des intérêts en bilatéral entre puissance économique et puissance politique. Le face à face de deux partenaires désormais égaux rendait plus difficiles des compromis majoritairement perçus comme des conflits d'intérêts.

Sommet de Nice 2000 : la moindre efficacité franco-allemande

Comment expliquer autrement l'évolution des conférences intergouvernementales (CIG) cristallisant les antagonismes et conduisant au scénario catastrophe du Sommet de Nice en décembre 2000, où l'axe franco-allemand est devenu un moteur négatif, à « l'efficacité » contreproductive ?

Ces CIG virent le glissement de nature des discussions vers le marchandage et la confrontation de considérations nationales. Entre le Traité de Maastricht en 1992 et celui d'Amsterdam en octobre 1997, l'accroissement des pouvoirs du Parlement et le principe de la codécision sur certains sujets furent l'un des seuls points d'accord franco-allemands. A Nice, Chirac et Schröder négocièrent et participèrent à l'esprit commun re-nationalisé : cela consista à réclamer son commissaire national, à défendre son nombre de voix pour peser sur les décisions et à exiger le maintien d'un droit de veto. Les intérêts nationaux à court terme passèrent avant les intérêts de l'Union et on s'opposa de manière frontale sur la question de la repondération des voix au conseil. Le conflit fut bien franco-allemand : il opposa une Allemagne réclamant un respect des nouvelles disparités de poids démographique et donc plus des 10 voix dont disposaient jusqu'alors les quatre « grands » pays (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni) à une France attachée aux équilibres établis dans l'esprit des fondateurs et à la symbolique de la parité franco-allemande.

Le résultat de Nice fut une complexification des processus de décision, avec la double majorité. Avec le droit de veto maintenu sur des sujets essentiels, utilisable « à la carte » par chaque pays, l'image donnée par les dirigeants fut très négative et il était incontestable qu'en l'absence de consultation préliminaire, Schröder et Chirac tenaient peu compte l'un de l'autre.

Nombreuses sont les explications de cette absence de recherche de modèles alternatifs à ceux dont les défaillances ont pu être identifiées : de la disparition de la confrontation Est-Ouest, qui était un moteur pour la mise en forme de l'Europe, à la multiplication des partenaires atténuant le caractère exclusif de la relation bilatérale, en passant par la plus grande pression intérieure des médias et opinions publiques réclamant la défense des positions nationales en Europe. Que le moteur fût au point mort n'empêcha pas des ressemblances. Comme la tendance bien répartie de faire porter le chapeau par Bruxelles pour fuir la responsabilité de décisions peu confortables ou encore le décalage entre la politique menée et la rhétorique nationale revenant à déplacer sur l'Europe ses propres craintes pour l'avenir.

De nouvelles initiatives, mais une efficacité relative

Dans cette phase de mortes eaux, il y eut bien des tentatives de sauvetage, comme le lancement du processus de Blaesheim début 2001, comme le compromis franco-allemand sur la Politique agricole commune (PAC) en octobre 2002 la veille d'un sommet des Quinze, comme encore des initiatives bilatérales pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la coopération en matière de police et de justice. Pendant cette période, ce sont les ministres des Affaires étrangères Védrine et Fischer qui maintinrent la proximité.

Les élargissements européens furent difficiles, bien qu'ils fussent des défis à l'effet dissolvant. Leur négociation conforta le schéma global d'un accord allemand fondé sur la vision de tout élargissement comme un enrichissement et d'un frein français parce que tout élargissement rend plus difficile la perspective de faire de l'Europe une puissance mondiale tout en menaçant potentiellement l'influence française au sein de l'Union. Le second élargissement, à l'Est en 2004, opposa à nouveau l'Allemagne, avec sa perception directe des problèmes et intérêts et en recherche de stabilité à l'Est, à la France soucieuse de combiner une réorganisation du continent et l'objectif d'arrimer fermement l'Allemagne à l'Europe.

Le Traité constitutionnel « sauvé » à Lisbonne en décembre 2007 sembla profiter d'un réengagement commun de Nicolas Sarkozy et Angela Merkel pour l'Europe et on s'émut que sa ratification échouât dans un referendum en Irlande, qui compte 1,5 % de la population totale de l'Union. Entre-temps, la France avait opté pour une ratification par le parlement.

En 2008, les deux pays ont semblé avoir retrouvé le chemin de l'action commune après des tentations de cavalier seul de la France en matière d'Union méditerranéenne en rupture avec le Processus de Barcelone. On mit surtout en avant la présidence semestrielle du conseil des ministres de l'Union européenne et la capacité d'action de la personnalité du moment. Cependant, l'élargissement à 25 puis 27 Etats rendit toujours plus relatif le poids du couple franco-allemand et l'efficacité du binôme et toujours plus grande la force motrice nécessaire pour fédérer les autres dans des projets communs. L'efficacité franco-allemande fut surtout bloquée par des différences d'approche de l'action des Etats dans l'économie et par une disposition différente à conserver ou assouplir les critères de Maastricht pour faire face aux conséquences de la crise financière de 2008-2009.

* *

*

Sur ces décennies demeure un paradoxe propre à la coopération franco-allemande en Europe. La coopération étroite a été dans tous les domaines considérée comme la base indispensable à tout progrès européen et en même temps elle a été marquée par des intérêts et des objectifs souvent divergents, par des méthodes différentes d'action politique, notamment en matière de pilotage économique, contraignant toujours à l'effort pour obtenir le rapprochement. En outre, l'intensité de la coopération au jour le jour n'a pas toujours été le garant de la réussite en matière de stratégies communes. L'efficacité franco-allemande serait-elle par essence relative en ce qu'elle se résumerait au fait qu'il n'existe pas de majorité de rechange au noyau dur franco-allemand et qu'aucune décision européenne n'est possible sans l'accord des deux partenaires ? Ce serait un « mythe », au sens péjoratif, une croyance erronée ou, pire, un mensonge ?

Très certainement non, car, en dehors du fait qu'il est un grand récit relatant de façon déformée des événements réels, c'est sa fonction au sens anthropologique qui est essentielle. Fondateur de la « pratique sociale » de la coopération franco-allemande, sa répétition a pour fonction le maintien des efforts. Il utilise des icônes : les images des couples, tels Adenauer et de Gaulle dans la cathédrale de Reims ou Kohl et Mitterrand main dans la main à Verdun, servent d'injonction tout en vantant une réalité stylisée. De même que dans les mythes sociaux contemporains, par exemple dans l'histoire du syndicalisme, la fonction principale du mythe est la mobilisation. C'est le rôle dévolu au rituel. La ritualisation des sommets et rencontres est ainsi à comprendre dans trois sens : le rite a une forme fixe et répétée, on se soumet au rite dans sa fonction de cohésion communautaire et on attend du respect du rite un effet similaire à celui produit par des situations antérieures. Toutefois, à la différence de mythes historiques aussi très mobilisateurs comme « Rapallo », le mythe de l'efficacité franco-allemande en Europe est un mythe positif avec une fonction constructive et productive.

L'une des raisons en est le bénéfice respectif de l'action commune. Ainsi, l'entente franco-allemande a été décisive comme condition *sine qua non*, comme moteur et comme bénéficiaire de la construction européenne²⁰. L'Europe est en ce sens un jeu à somme positive, où non seulement le gain commun est supérieur à la somme des mises, mais aussi le gain respectif souvent plus grand que l'investissement. Le mythe sert le pragmatisme et, cela, c'est une incontestable efficacité.

²⁰ Hubert VEDRINE, *op. cit.*, p. 403.