

LE PARTENARIAT FRANCO-ALLEMAND DANS L'APRÈS-GUERRE FROIDE

DU TRAITÉ DE MOSCOU (1990)
AU TRAITÉ DE NICE (2001)

PAR

DANIEL COLARD (*)

Le 21 janvier 2001, sur la chaîne parlementaire de la télévision du Sénat, le ministre français des Affaires étrangères Hubert Védrine déclara avec perspicacité : « *Les relations franco-allemandes évoluent, elles s'adaptent aux différentes étapes – depuis trente ans, elles bougent, elles sont redéfinies en fonction des nouvelles étapes que nous franchissons – ce sera le cas encore une fois. Il ne faut pas se laisser impressionner par les difficultés de la discussion du Traité de Nice. A Nice nous avons un débat sur la question la plus difficile de toutes, qui est la question du pouvoir dans l'Europe... Nous avons trouvé à Nice une solution aux quatre problèmes à l'ordre du jour. C'est maintenant acquis et nous pouvons bien relancer les relations franco-allemandes et toutes les autres parce que cette négociation difficile est terminée.* »

Ce pragmatisme et ce réalisme permettent de bien comprendre l'évolution de ce qu'il est convenu d'appeler le « couple », le « partenariat », le « binôme », l'« axe », le « tandem » ou plus simplement l'« attelage » franco-allemand depuis la chute du Mur de Berlin, le 9 novembre 1989, un événement qui marque une césure historique, une fracture politique, une cassure diplomatique-stratégique dans la relation franco-allemande (1).

Ce couple original a connu trois phases bien distinctes depuis 1945 : celle de la Réconciliation, qui est l'œuvre de deux Républiques (1946-1962) ; celle de l'Amitié et de la Coopération avec le Traité du 22 janvier 1963 signé par De Gaulle et Adenauer, qui couvre les années 1963-1989 ; enfin, celle du partenariat, ouverte par la fin de la Guerre froide et du système des blocs.

Mais, la pierre angulaire de la coopération entre Paris et Berlin en 2001 demeure le Traité de 1963 ; son application a donné lieu à environ 80 sommets bilatéraux sous cinq Présidents de la République et sept Chanceliers (2). D'ailleurs, en bon connaisseur de l'Allemagne, Alfred Frisch a écrit,

(*) Professeur de Droit public à l'Université de Besançon (Franche-Comté).

(1) Sur l'évolution de ce partenariat depuis le Traité de l'Élysée de 1963, cf. Daniel COLARD, *Le Partenariat franco-allemand*, Gualino éditeur, Paris, 1999.

(2) Cf. le Traité de l'Élysée, in P. JARDIN/A. KIMMEL, *Les Relations franco-allemandes depuis 1963*, La Documentation française (coll. Retour aux textes), Paris, 2001.

à ce sujet (3) : « *le jugement sur l'efficacité, la cohésion et le rôle du couple franco-allemand doit tenir compte des changements intervenus depuis le traité de 1963 en Europe et dans le monde. Sa meilleure justification est sa durée, garantie par une interdépendance croissante et par le souhait général (...) de le voir rester un moteur puissant de la construction européenne, de la coopération renforcée jusqu'au plus étendu élargissement* ». L'opinion de ce spécialiste complète celle d'Hubert Védrine.

C'est dans cette perspective qu'il convient de centrer nos réflexions sur l'évolution du bilatéralisme franco-allemand, une coopération entre deux grands Etats voisins, qui, membres des mêmes alliances, sont à l'origine de la fondation de la CECA, de la CEE et de l'Euratom, en d'autres termes de la construction européenne, dans laquelle ils ont chacun trouvé leur intérêt (la réincarnation pour la France, et la rédemption pour l'Allemagne) (4). Portant un regard sur le devenir du couple franco-allemand dans l'après-Guerre froide, nous examinerons successivement le nouveau statut international de l'Allemagne unie, le partenariat Paris-Berlin après l'unification et la dialectique du bilatéralisme et du multilatéralisme dans le cadre de l'Union européenne et de la grande Europe.

LE NOUVEAU STATUT DE LA NOUVELLE ALLEMAGNE DANS LA NOUVELLE EUROPE

A l'occasion d'une conférence de presse, le général de Gaulle affirma l'importance du problème allemand au début des années 1960, en pleine Guerre froide : « *la question allemande est par excellence la question européenne, et la question européenne est par excellence la question allemande* », dit-il (5). Et de fait, la division de Berlin occupé en 1945 par les Quatre Grands n'a-t-elle pas conduit, en 1949, à la division de l'Allemagne en deux États, et celle-ci, à la division de l'Europe en deux blocs antagonistes ?

La « divine surprise » de 1989 et l'implosion de l'Empire soviétique ont permis de régler ce problème lancinant, qui empoisonnait les relations Est-Ouest depuis un demi-siècle, et par là même, de réconcilier les deux Europe : en d'autres termes, grâce à la chute du Mur de Berlin et aux événements qui lui ont succédé, on a pu surpasser et dépasser Yalta, ce qui n'est pas sans conséquences sur le lien franco-allemand.

(3) *Documents, revue des questions allemandes*, n° de janvier-février 2001.

(4) Cf. à ce sujet l'ouvrage remarquable d'Henri SOUTOU, *L'Alliance incertaine*, Librairie A. Fayard, Paris, 1996.

(5) Cf. la conférence de presse du 25 mars 1959, et surtout les discours prononcés en RFA à l'occasion de sa visite d'Etat en septembre 1962.

Le Traité de Moscou « 4 plus 2 » du 12 septembre 1990

L'unification interne de l'Allemagne intéressait les deux Etats allemands – RFA et RDA – et renvoyait à la mise en œuvre du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, par l'intermédiaire de négociations bilatérales. En raison du quadripartisme, l'unification externe intéressait en plus les quatre vainqueurs de 1945, sans lesquels l'unité allemande ne pouvait se réaliser, chacun ayant un droit de veto sur le processus. D'où la signature, à Moscou, moins d'un an après la chute du Mur, du Traité « 4 + 2 ».

Ce texte, qui porte un nom alambiqué en raison de la volonté de la RFA de ne pas utiliser l'expression « traité de paix », s'intitule symboliquement : « *Traité portant règlement définitif concernant l'Allemagne* » (6), une appellation qui désigne une solution définitive de la question allemande. Très court, ce Traité, qui se compose d'un préambule et de dix articles, fixe avec précision le statut international de l'Allemagne unie au cœur de l'Europe, avec le consensus tacite de tous ses voisins (neuf frontières).

Le Préambule expose clairement les intentions des hautes parties contractantes : faisant référence aux « *changements historiques survenus en Europe* », il prend en considération les droits et responsabilités des Quatre, tient compte des « *intérêts de sécurité de chacun* », de la nécessité de « *surmonter les antagonismes* » et de développer la coopération en Europe, et affirme que l'« *unification de l'Allemagne en un Etat aux frontières définitives représente une contribution importante à la paix et à la stabilité en Europe* ». Le dispositif règle les questions centrales : le problème des frontières (art. 1^{er}) ; les garanties de sécurité, comme l'interdiction de fabriquer des armes A B C, le plafonnement de l'armée allemande à 370 000 hommes, ou encore la dénucléarisation de l'ex-RDA (art. 3, 4 et 5) ; le retour à la souveraineté pleine et entière ; et la liberté de choix d'appartenir à des alliances (art. 6). L'article 2 affirme quant à lui que « *seule la paix émanera du sol allemand* », et que la Constitution de l'Allemagne unie interdit les actes « *susceptibles de troubler les relations pacifiques entre les nations ou entrepris dans cette intention, notamment en vue de préparer une guerre d'agression* ». Enfin, il est précisé que l'Allemagne unie n'emploiera jamais aucune de ses armes que conformément à sa Constitution et à la Charte des Nations Unies.

Tels sont les droits et les devoirs de la nouvelle Allemagne, laquelle, quarante-cinq ans après la catastrophe wagnérienne engendrée par le régime national-socialiste d'Adolf Hitler, redevient un Etat comme les autres. Ce retour à la normalité et à la souveraineté mettant fin à la situation d'exceptionnalité du statut de la Guerre froide, on ne saurait trop souligner l'importance fondamentale du Traité de Moscou du 12 septembre 1990. Il clôtüre une époque pour en ouvrir une autre, en introduisant à cette fin de la stabilité sur le Vieux Continent. Réhabilitant un Etat vaincu, il rassure les voi-

(6) Texte cité in P. JARDIN/A. KIMMEL, *op. cit.*

sins d'une grande Allemagne de 81 millions d'habitants, et il participe au nouvel ordre paneuropéen de paix et de sécurité en gestation. Car l'Allemagne unie n'est ni à l'Ouest ni à l'Est, mais au centre de l'Europe. A ce sujet, le Chancelier Kohl, en bon héritier d'Adenauer, a fréquemment rappelé l'existence d'un lien étroit entre l'unité allemande et l'unité européenne, qu'il a toujours présentées comme les deux faces d'une même médaille. Quant à son successeur, Gerhard Schröder, il considère lui aussi le renforcement de la coopération franco-allemande comme « *étape indispensable sur la voie de l'Europe unie* » (7). Compte tenu de cela, le nouveau statut international de l'Allemagne ne pouvait pas ne pas modifier le fonctionnement du partenariat Paris-Berlin (8).

Les conséquences sur le partenariat : le rééquilibrage du couple au profit de l'Allemagne unie

Le statut de Moscou entraîne des changements notables, tant pour les Allemands que pour les rapports franco-allemands et les relations internationales en général – et les relations paneuropéennes en particulier. Il s'agit là à coup sûr d'un événement historique considérable pour l'ensemble de la Communauté internationale. Les Trois Glorieuses de 1989-1990-1991 nous ont fait entrer dans le XXI^e siècle avec dix ans d'avance sur le calendrier, faisant de la sorte succéder un XX^e siècle politiquement court (1914-1989), au long siècle qu'a été le XIX^e.

Mais qu'est-ce qui a concrètement changé entre les deux partenaires depuis le 12 septembre 1990 ? Outre le changement de statut qui découle directement du Traité – retour à la souveraineté interne et externe, et à la normalité –, deux expressions caractérisent la nouvelle situation : « rééquilibrage » et « fin de l'asymétrie » dans les rapports Paris/Berlin.

Le *rééquilibrage* coule de source et va de soi. En clair, la France a perdu sa rente de situation issue de Yalta et du 8 mai 1945. Elle n'occupe plus Berlin, n'a plus de responsabilités sur l'Allemagne, et n'exerce plus de tutelle, puisque le quadripartisme n'est plus. Son statut d'exception a disparu, tout comme celui de son partenaire privilégié. Ce retour à la normalité met au moins sur un pied d'égalité le grand voisin, plus peuplé, plus puissant et plus grand désormais que la RFA de 1949.

La *fin de l'asymétrie*, si elle n'est pas totale, est tout de même en partie effective, si l'on compare la situation actuelle à ce qu'elle était avant 1990. Toutefois, subsistent trois différences entre les deux amis : premièrement, la France détient toujours le feu nucléaire, mais cela n'est pas très important vu que l'équilibre de la terreur a pris fin et qu'il y a érosion de la dissuasion

(7) Cf. La déclaration commune de Gaulle/Adenauer précédant le Traité de l'Elysée du 22 janvier 1963.

(8) Après la République de Weimar (1919-1933) et la République de Bonn (1949-1991), on assiste à la naissance d'une troisième république : celle de Berlin (1991...).

atomique; en outre, elle possède un siège permanent au Conseil de sécurité, mais Berlin a posé sa candidature pour en obtenir un; enfin, elle conserve des liens privilégiés avec de nombreux Etats, en Afrique et ailleurs, par le biais de la francophonie, ce que l'Allemagne unie compense en développant des relations spéciales avec les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et certains Etats balkaniques.

Dans l'ensemble, on assiste donc à un nivellement des statuts, doublé d'un rééquilibrage global qui affaiblit le rang de la France sur la scène internationale (9). L'Allemagne de Schröder n'est plus celle d'Adenauer, de Schmidt ou de Kohl. Décomplexée, elle prend l'habitude légitime de défendre partout ses intérêts nationaux : politiques, écologiques, économiques, commerciaux, linguistiques... Compte tenu de cela, on comprend que l'avènement d'une Allemagne unie ait constitué un véritable choc pour les relations franco-allemandes. D'ailleurs, F. Mitterrand, après avoir tenté de l'empêcher avec Gorbatchev, a finalement accepté du bout des lèvres ce processus inévitable. Le couple Kohl-Mitterrand a traversé pendant quelques mois une véritable crise (novembre 1989-février 1990), qui s'est accompagnée de fortes tensions, lesquelles, fort heureusement, n'ont pas débouché sur un divorce. Or, dans un couple, l'essentiel est justement de ne pas arriver à la rupture, ce qui est plus facile dans le cas d'un mariage de raison que dans celui d'un mariage d'amour.

LE PARTENARIAT PARIS-BERLIN APRÈS L'UNIFICATION

La signature du Traité de Moscou a mis un terme à la crise des relations franco-allemandes. Dès lors s'est posée la question de savoir si l'on allait assister à une relance de la coopération bilatérale, notamment dans le domaine de la construction européenne. Toujours au pouvoir, F. Mitterrand et H. Kohl, conscients de leurs responsabilités, entendaient tirer les leçons politiques des bouleversements sismiques issus de la chute du Mur et de la désintégration de l'URSS. De là est née une concertation étroite, qui perdurera entre les deux hommes jusqu'au départ de l'Elysée du Président socialiste en mai 1995. Par la suite, il n'y aura pas de couple Chirac/Kohl, ni de couple Chirac/Schröder entre 1995 et le Traité de Nice.

La relance du couple avec le Traité de Maastricht du 7 février 1992 sur l'Union européenne

On connaît les conditions dans lesquelles a été élaboré le fameux Traité de Maastricht, tant décrié par de nombreux experts et par l'opinion publique. Le référendum de ratification du 20 septembre 1992 s'est soldé par une

(9) Cf. le numéro spécial de la *Revue internationale et stratégique* : « La nouvelle Allemagne », n° 35, automne 1999. Pour Berlin, la France ne peut plus « voyager en première classe avec un billet de seconde ».

très modeste victoire du « oui » (51 %) en France, et ce, pour des raisons diverses, dont notamment certainement l'ambiguïté et la complexité d'un projet qui, de plus, fut très mal expliqué dans toute la Communauté. Ce qu'il importe de retenir, c'est le rôle d'impulsion et de conception joué par le moteur franco-allemand. Paris et Berlin étaient en phase pour faire accomplir à la Communauté des Traités de Rome un saut qualitatif de première grandeur en transformant la CEE en CE coiffée par l'Union européenne (10).

La question centrale après l'unification ou la fusion de la RDA avec la RFA a été implicitement la suivante : peut-on politiquement et géostratégiquement avoir plus d'Allemagne dans moins d'Europe ? En d'autres termes, va-t-on avoir une « Europe allemande » ou une « Allemagne européenne » ? Alors que sans Maastricht, la première formule se serait imposée, avec le Traité sur l'Union européenne, la seconde l'a emporté, ce qui a largement été occulté dans les débats de ratification. Avant de s'étendre sur l'importance du Traité de Maastricht dans les relations franco-allemandes, il n'est pas inutile de résumer brièvement les aspects positifs de ce texte, dix ans après son adoption. En fait, le temple maastrichtien ressemble à un temple grec reposant sur trois piliers :

- Le premier concerne l'intégration économique et la création d'une Union économique et monétaire (UEM), avec une monnaie non pas commune, mais « unique », l'Ecu, devenu Euro : ainsi, la France obtenait la fin de la domination du Mark dans le cadre du Système monétaire européen (SME) appelé à disparaître.
- Le deuxième pilier donne à la Communauté une dimension diplomatico-stratégique, avec la mise en place progressive d'une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et d'une Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) (11).
- Le troisième traite des Affaires intérieures et de la coopération judiciaire et policière en matière pénale.

Alors que dans le premier pilier, il y a transfert de compétences du niveau national au niveau communautaire (processus d'intégration), dans les deux autres, le processus de coopération est d'ordre intergouvernemental, sans perte de souveraineté. A cela, on ajoutera la création d'une Citoyenneté européenne se superposant à la citoyenneté nationale.

Si le Traité est loin d'être parfait – notamment car il est le fruit d'un compromis subtil entre les thèses du couple franco-allemand et les thèses britanniques –, il n'en transforme pas moins profondément la construction européenne à l'aube du XXI^e siècle. Le plus remarquable en la matière est sans doute l'intégration de toute l'Allemagne unie dans une Union européenne en

(10) Cf. les déclarations communes faites lors des sommets franco-allemands de 1990-1991, notamment la Déclaration du 18 septembre 1990.

(11) Le deuxième pilier ouvre la porte à l'« Europe-Puissance » et non à l'« Europe-espace ».

voie d'élargissement à l'est et au sud, à quoi on peut ajouter l'intégration militaire dans le cadre de l'OTAN. Ainsi, la nouvelle Allemagne ne renie en rien sa vocation européenne héritée d'Adenauer et de ses successeurs au pouvoir de 1949 à 1989. D'ailleurs, dans sa Constitution, qui n'a pas été modifiée, le peuple allemand réaffirme sa volonté de « *servir la paix du monde en qualité de membre égal en droits dans une Europe unie* », tandis que l'article 24 explique que « *pour sauvegarder la paix, la Fédération peut adhérer à un système de sécurité mutuelle collective; elle consentira à cet effet aux limitations de ses droits de souveraineté qui établissent et garantissent un ordre pacifique durable en Europe et entre les peuples du monde* ».

Dans de telles conditions, la France a pu envisager avec sérénité le nouveau statut de la nouvelle Allemagne dans la nouvelle Europe. Et, par suite, la continuité l'a emporté : il n'y a pas eu de rupture. A Maastricht, le couple franco-allemand a retrouvé son rôle de moteur, de gouvernail, d'accélérateur (12). Peu après, le 25 mai 1992, au sommet de La Rochelle, F. Mitterrand et H. Kohl ont annoncé la création d'un Corps militaire européen, un Eurocorps ayant son état-major à Strasbourg. La mise sur pied de ce corps doit contribuer à doter l'UE d'une « *capacité militaire propre, et manifeste la volonté des Etats participants au corps d'assumer, dans le cadre d'une Union européenne comprenant à terme une politique de défense commune, leurs responsabilités en matière de sécurité et de maintien de la paix* » (13). Il est prévu que ce corps européen puisse manœuvrer soit dans le cadre de l'UE, soit avec l'OTAN que, loin d'affaiblir, il renforce.

En 1996, à l'occasion du 68^e sommet franco-allemand, J. Chirac et H. Kohl ont adopté le 9 décembre, à Nuremberg, un concept commun en matière de sécurité et de défense, se situant de la sorte dans la continuité de F. Mitterrand et H. Kohl, lesquels avaient déjà réactivé en 1982 la coopération militaire bilatérale, c'est-à-dire le volet défense du Traité de l'Elysée de 1963 (14). Malgré tout, la relance de la coopération va connaître une phase difficile après le départ de F. Mitterrand en 1995 et l'arrivée au pouvoir de J. Chirac puis celle de G. Schröder en 1998.

(12) Les précédents sont connus sous de Gaulle et Adenauer, et sous le couple Giscard-Schmidt (1974-1981) : création du Conseil européen, élection au suffrage universel du Parlement européen, mise en place du SME.

(13) Une Brigade mixte franco-allemande avait été créée en 1987, sorte de gadget militaire; celle-ci est intégrée aujourd'hui dans l'Eurocorps, structure plus performante et convaincante. Le Corps européen est ouvert et non fermé : il regroupe en 2001 des unités françaises, allemandes, belges, luxembourgeoises, espagnoles. Il va jouer un rôle important dans la PESD.

(14) Sur la coopération militaire franco-allemande, cf. O. PIROTTE (dir.), *Les politiques de défense franco-allemandes*, FED, 1997; O. PIROTTE (dir.), *Sécurité européenne et Défense nationale*, Actes du colloque de Lille du 11 décembre 1998, La Documentation française, Paris, 2000; *Bilan et perspectives de la coopération militaire franco-allemande de 1963 à nos jours*, Actes du colloque du C2SD et du CEHD, Addim, 1999.

Les ratés du couple : les Traités d'Amsterdam de 1997 et de Nice du 26 février 2001

Dans l'élaboration des Traités d'Amsterdam et de Nice, textes conçus pour préparer le futur élargissement de l'Union européenne aux PECO et aux États du sud de la Méditerranée, la concertation entre Paris et Berlin n'a pas fonctionné. Les intérêts nationaux des deux partenaires ne coïncidaient pas. La panne du moteur franco-allemand a débouché sur un échec à Amsterdam et un demi-succès à Nice.

Après la conférence intergouvernementale (CIG) de 1996, on a parlé des « trois reliquats d'Amsterdam » pour désigner les questions non résolues par les Quinze de l'UE : la composition de la Commission de Bruxelles dans une Europe à 27, la pondération des voix au sein du Conseil et la réduction du nombre des matières exigeant le recours à la règle de l'unanimité, sans oublier le problème dit des « coopérations renforcées ». Les institutions communautaires, adaptées aux six États fondateurs, ne le sont plus dans une Europe à 15 ni *a fortiori* dans une union à 20, 27 ou 30. L'élargissement postulait la réforme institutionnelle comme préalable indispensable.

A la suite de l'échec d'Amsterdam, une nouvelle CIG fut convoquée, sous présidence française, à Nice, pour trouver enfin une solution aux reliquats du Traité de 1997. Après un Conseil européen de trois jours et demi, un compromis a permis d'adopter le Traité de Nice, lequel a été officiellement signé le 26 février 2001. Ce texte a le mérite de donner le feu vert à l'élargissement de l'Union, en 2004, à dix PECO, plus Malte et Chypre, et de rééquilibrer la représentation entre les grands et les petits États (sur-représentés). Les reliquats d'Amsterdam sont donc levés et un nouveau rendez-vous est pris en 2004 pour penser l'avenir de la Communauté européenne, voire la doter d'une Constitution. Mais le Traité de Nice n'est pas sans avoir provoqué des tensions entre Paris et Berlin.

Ainsi, Jean-Louis Bourlanges, député européen bon connaisseur de la Communauté, n'a pas hésité à parler d'un « divorce à l'européenne » (15) à propos de la rupture de l'égalité franco-allemande, du décrochage opéré dans la représentation des institutions au Parlement de Strasbourg et avec la clause démographique au niveau du Conseil. A ce sujet, l'euro-député rappelle que c'est l'Allemagne et non la France, attachée à la parité et au *statu quo*, qui a exigé que lui soit désormais reconnue une prééminence institutionnelle que la construction européenne avait précisément jusque-là pour objet d'exclure. En effet, en 1950, la France n'avait pas craint de se dépouiller unilatéralement de la « supériorité politique et morale » que lui conférait sa position dans le camp des vainqueurs, pour offrir l'égalité à une Alle-

(15) Sur le décrochage franco-allemand, consulter l'article de J.-L. BOURLANGES, *Politique internationale*, n° 90, hiver 2000-2001.

magne vaincue et détruite, et certains n'avaient pas manqué de souligner que c'était là le seul cas dans l'histoire des relations internationales où « le vainqueur propose et obtient la parité avec le vaincu ».

A Nice, les positions ont donc été radicalement inversées, mais la question est restée la même. Il s'est finalement agi, dans ce pur psychodrame, de savoir ce qui l'emporterait, de la « quête égalitaire française ou de la passion hiérarchisante allemande ». C'est clairement la seconde qui l'a emporté sur la première. Ce dont le parlementaire européen tire une conclusion un peu trop pessimiste : « *le décrochage franco-allemand décidé à Nice présente une triple caractéristique : il constitue une vraie rupture par rapport à la tradition communautaire; il intervient dans un climat curieusement et dangereusement passionnel; il est l'aboutissement d'une dégradation à long terme de la relation entre les deux pays* » (16). Jacques Chirac est plus nuancé dans son commentaire : considérant le Traité de Nice comme le « *meilleur possible vu les circonstances difficiles de sa négociation* », il affirme que le couple franco-allemand conserve une « *importance sans alternative* ». Les Allemands voient le Traité d'un bon œil : ainsi, G. Schröder, qui considère qu'à Nice « *la vieille Europe a ouvert la porte à l'Europe nouvelle* », ne manque pas de rappeler que le « *partenaire décisif [de l'Allemagne] était et reste la France* », tandis que pour Joschka Fischer, ministre allemand des Affaires étrangères, à Nice « *il n'y a eu ni vainqueurs ni vaincus* ».

Mais où en sommes-nous vraiment douze ans après la chute du Mur, onze ans après le Traité de Moscou, une fois signés les Traités d'Amsterdam et de Nice ?

La dialectique du bilatéralisme et du multilatéralisme dans le cadre de l'Union européenne en voie d'élargissement

Il ne faut jamais perdre de vue le contexte dans lequel s'inscrit le bilatéralisme franco-allemand, à savoir les liens privilégiés noués depuis 1963 de part et d'autre du Rhin. Ceux-ci ont eu pour environnement naturel celui de la Communauté européenne, cadre multilatéral à l'intérieur duquel s'opère le processus d'intégration depuis un demi-siècle. De cela résulte une dialectique, une dynamique, une synergie entre les liens bilatéraux et les liens multilatéraux, dialectique qui évolue en fonction de la structure de l'Union : plus l'Europe communautaire était petite (à Six), plus le couple franco-allemand faisait sentir son influence politique et diplomatique, ce qui ne plaisait pas à tout le monde, le mot « directoire » étant alors souvent prononcé à demi-mot. Inversement, plus la Communauté s'est élargie, moins le partenariat franco-allemand a pesé sur les autres Etats membres. Dans une Europe à 12, 15 et plus, le multilatéralisme l'emporte ainsi sur le bilatéra-

(16) Sur la parité dans la CECA, cf. Jean MONNET, *Les Mémoires*, page 414. Sur le décrochage franco-allemand, consulter J.-L. Bourlanges *Politique internationale*, n° 90, hiver 2000-2001. Sur le Traité de Nice, consulter le rapport parlementaire d'A. BARRAU, *Présidence française : échec ou réussite?*, AN, n° 2905, 2001.

lisme, et le jeu des alliances bi- ou multi-latérales se diversifie et se complique parce que les intérêts des uns ne s'harmonisent pas toujours avec ceux des autres. Cela se vérifie dans plusieurs politiques publiques communes.

La promotion de la PESC et de la PESD

La PESC et la PESD démontrent bien la combinaison de la dialectique que l'on vient d'évoquer. La gestion des crises périphériques européennes – Slovénie, Croatie, Bosnie, Kosovo, Macédoine – sans oublier le conflit israélo-palestinien et israélo-arabe et les crises africaines – Somalie, Rwanda, Grands Lacs – illustre la difficulté de parvenir dans certains cas à des « stratégies communes », des « actions communes » ou des « positions communes ». Nous n'analyserons pas ici ces situations en détail, mais les enseignements généraux sont en ce domaine clairs.

La PESC est inséparable de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), par le biais de la promotion d'une « Identité européenne de défense » (IESD) (17). Le bilatéralisme franco-allemand aurait dû normalement créer la dynamique de la PESD. Or, il n'en a rien été : c'est le couple nucléaire franco-britannique qui, avec la fameuse déclaration Chirac/Blair du 4 décembre 1998 signée à Saint-Malo, a servi de déclencheur et de catalyseur. Puis, les trois grands – Londres, Paris, Berlin – ont entraîné les autres : l'Italie, l'Espagne et les plus petits, lors des Conseils européens de Cologne en juin 1999 et d'Helsinki en décembre de la même année. La Force européenne de réaction rapide – 60 000 hommes à l'horizon 2003 mobilisables en deux mois et opérationnels pendant un an – est multinationale, et, de leur côté, les Missions Petersberg seront à géométrie variable.

La coopération franco-allemande est donc au service de l'unification européenne : elle est un moyen et non une fin en soi. Cette alliance bilatérale ne peut en aucun cas être exclusive, même si elle doit demeurer privilégiée pour des raisons politiques et historiques. « *L'Europe compte sur l'Allemagne et sur la France* », a déclaré le Chancelier Schröder à Berlin devant le *Bundestag* le 19 janvier 2001. « *Nous ne décevrons pas ces attentes.* » Un « coude à coude » franco-allemand est nécessaire pour préparer et réussir le grand élargissement à l'est et au sud. Paris et Berlin entendent être le « gouvernail de l'Europe », mais ni le directoire, ni le condominium au sein de l'Union. Dans ces conditions, faut-il créer un « noyau dur » franco-allemand ?

Non à une « union dans l'Union »

Dans un article publié dans *Le Monde* du 20 juin 2001, quatre des principaux penseurs du Parti socialiste, pro-européens convaincus, J.-N. Jeanne-ney, P. Lamy, H. Nallet et D. Strauss-Kahn, ont mis le doigt sur deux

(17) Cf. les nombreux articles parus dans la revue *Défense nationale* depuis trois ans.

préoccupations du gouvernement français : d'une part, le déclin du lien franco-allemand et la menace que cela représente pour l'influence internationale de Paris ; d'autre part, les conséquences énormes du cinquième élargissement, lequel risque de porter atteinte à la cohésion interne de l'UE et de renforcer l'influence sociale, économique et culturelle anglo-saxonne. Pour empêcher cette dérive néfaste, les auteurs reprennent l'idée de J. Fischer et de J. Delors d'un noyau dur de pays animés d'une « *conception ambitieuse de l'Europe... qui montrerait le chemin dans la direction que nous souhaitons* ».

Dans cette perspective, la France offrirait à l'Allemagne une « union à deux renforcée ». Le couple appellerait ensuite les autres Etats de la zone euro à se joindre à eux, « *en adhérant au modèle de l'indépendance au-dehors et de la solidarité sociale au-dedans* ». L'avantage de ce modèle serait l'émergence d'un véritable « gouvernement économique » de l'Union, et résiderait dans une capacité d'agir plus rapidement et efficacement en cas de crise menaçant la sécurité de ce petit groupe pionnier ou d'avant-garde. Dans une réponse critique à ces propositions, Charles Grant, directeur du *Center for European Reform* de Londres, a publié dans *Le Monde* du 22 août 2001, un argumentaire contre le système d'une Europe à deux vitesses dont personne ne veut : selon lui, une telle Europe poserait des problèmes juridiques et techniques considérables, car son noyau aurait besoin d'institutions nouvelles ou – si les exclus acceptaient – de modifications apportées aux structures existantes.

Argument massif de cet expert britannique : « *la France doit comprendre que le monde a changé depuis un demi-siècle que l'UE a été fondée. Et ce n'est pas parce qu'elle l'a dirigée avec l'Allemagne – de 1950 jusqu'au milieu des années 1990 – que ces deux pays doivent, ou peuvent continuer à le faire éternellement. La France et l'Allemagne resteront, certes, les puissances les plus influentes, en particulier dans le cas où la Grande-Bretagne demeurerait hors de l'Euro. Mais si, comme il est vraisemblable, l'UE compte 25 membres à partir de 2004 ou 2005, il sera impossible à deux d'entre eux de gouverner comme ils l'ont fait dans le passé. Les Français vont devoir s'adapter à une Europe aux alliances plus souples, centrées sur les problèmes à régler, en notant que les Allemands ont, pour leur part, déjà tissé des liens étroits avec plusieurs pays d'Europe centrale* ».

Le multilatéralisme joue dans l'UE et à l'extérieur de la Communauté. Citons pour exemple : le G7/8 depuis 1975 ; le Conseil de sécurité de l'ONU ; le triangle de Weimar avec la France, l'Allemagne et la Pologne ; l'Alliance atlantique ; ou encore le Conseil de l'Europe. Une Europe élargie a besoin, non pas d'un « noyau dur », mais d'une identité commune qui lui donne sa cohésion, sa cohérence. En résumé, il apparaît que dans l'Union européenne

qui poursuit son unification, on ne peut se passer ni de la diplomatie bilatérale ni de la diplomatie multilatérale.

*
* *

Le prochain rendez-vous de l'Europe avec elle-même et son avenir a été fixé à Nice en 2004, date à laquelle sera convoquée une nouvelle Conférence intergouvernementale (18). Cette année 2001-2002 s'ouvre sur un grand débat sur les finalités de l'UE et sur ce que les Européens veulent faire ensemble. Il reviendra au Conseil européen de Laeken/Bruxelles en décembre prochain d'adopter une déclaration concernant des initiatives appropriées pour poursuivre le processus d'intégration. Ce processus portera sur quatre points : la délimitation précise des compétences entre l'Union et les Etats membres, sur la base du principe de subsidiarité ; le statut à conférer à la Charte des droits fondamentaux de l'Union proclamée à Nice ; la simplification des traités pour les rendre plus clair et plus compréhensibles ; le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne. Vaste programme, qui donnera au partenariat Paris-Berlin l'occasion de se remobiliser au service d'une « Europe-puissance ».

Dans un article synthétique paru dans *Le Figaro* du 20 juin 2001, passant en revue quarante années de coopération et intitulé « l'Allemagne et la France : force motrice pour l'Europe », l'ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne à Paris, Peter Hartmann, écrivait avec sagesse : « *Peu importe qui a inventé l'expression du 'couple franco-allemand'. Je la trouve toujours pertinente, même au regard des défis qui attendent Allemands et Français au cours des décennies à venir. A celui qui trouverait à redire à cette métaphore, je répliquerais ceci : l'alternative consisterait à changer régulièrement de partenaire, et l'histoire européenne nous enseigne que dans ce domaine, nous n'avons fait que de mauvaises expériences. Le bilan des quarante dernières années de partenariat et d'amitié franco-allemande au service de l'Europe révèle une œuvre formidable, fruit de l'engagement, dans nos deux pays, de plusieurs générations aux vécus divers. Nous pouvons être fiers de cette réussite.* »

Ces réflexions rejoignent parfaitement les propos de l'ancien Chancelier H. Schmidt dans son dernier livre (19) : « *en 2000, j'ai l'impression que J. Chirac et G. Schröder sont sur le point de surmonter les hésitations de la décennie écoulée. Il est une chose que tous les deux doivent savoir : s'agissant des questions fondamentales de la politique européenne, le consensus entre Allemands et Français est absolument indispensable. C'est une condition sine qua non pour que les Européens puissent s'imposer dans un siècle nouveau.* ».

(18) Voir la Déclaration n° 23 sur l'avenir de l'Union annexée à l'Acte final de la CIG de Nice.

(19) « *L'Europe s'affirme, perspectives pour le XXI^e siècle* » préface de V. Giscard d'Estaing, Ed. de Fallois, Paris, 2001.

Rendez-vous est donc pris pour 2004, par ces deux forces motrices qui n'ont certainement pas renoncé à leur triple mission : promouvoir une Europe-puissance, équilibrer l'impériale Amérique, humaniser la mondialisation.