

Hans STARK

France-Allemagne : quel après-Nice ?

La récente dégradation des rapports franco-allemands au sein de l'Union est peut-être la crise de confiance la plus grave que connaissent la France et l'Allemagne depuis 1974. Non pas que ces rapports aient toujours été exempts, par le passé, de divergences ou de tensions, qu'il s'agisse de la crise des euromissiles, de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie ou de la préparation de l'Union politique et de l'Union économique et monétaire ; mais ces différends bilatéraux étaient naguère surmontés avant la tenue des sommets européens, où les deux pays présentaient le plus souvent une position commune, servant ainsi de moteur à l'Union. Or, l'année 2000 a vu les deux gouvernements afficher clairement leurs désaccords sur des sujets de fond tels que la réforme des institutions, la politique agricole commune ou la Constitution européenne. Après la déception du sommet de Nice, il appartient désormais aux deux pays, au-delà de la lutte pour l'hégémonie sur le vieux continent, de relancer une dynamique franco-allemande qui fait cruellement défaut depuis le traité de Maastricht, pour faire avancer la cause de l'Union.

Politique étrangère

Quatre mois après Nice, Paris et Berlin s'interrogent toujours sur les retombées d'un sommet européen qui, alors qu'il avait pour objectif et ambition de jeter les bases institutionnelles d'une Union européenne comptant 27 pays-membres, a surtout mis en lumière les malentendus latents et les frustrations refoulées depuis novembre 1989 de part et d'autre du Rhin. De fait, « *la dégradation des rapports franco-allemands rappelle, en plus grave, la crise de confiance des années 1969-1974¹* ». À l'époque, la République fédérale avait lancé des initiatives unilatérales à la fois dans le domaine communautaire, lors du sommet de La Haye, en 1969, et tout particulièrement dans le cadre de l'*Ostpolitik*, initiatives qui traduisaient son émancipation croissante sur le plan international, tout en remet-

Hans Stark est secrétaire général du Comité d'études des relations franco-allemandes (CERFA) à l'Ifr.

1. Thierry de Montbrial, « France-Allemagne : quelle vision partagée ? », *Le Figaro*, 31 janvier 2001.

tant en question, implicitement, la primauté politique de la France sur la scène européenne. Mais ce rééquilibrage inavoué, fondé sur la reconnaissance d'un double déséquilibre militaire et économique entre la France et l'Allemagne, avait au moins permis de donner naissance à la fonction motrice que les deux pays exerceront, par la suite, jusqu'au milieu des années 1990.

Le mythe de l'âge d'or franco-allemand

On aurait tort, cependant, de dater la dégradation des relations franco-allemandes à partir de l'arrivée au pouvoir de Gerhard Schröder – même si ce dernier, il est vrai, est davantage en phase que ses prédécesseurs avec les positions des Allemands en matière de construction européenne, telles qu'elles s'expriment à travers les sondages, et même s'il revendique ouvertement, au détriment du partenaire français, le premier rang au Conseil européen en négligeant les stratégies d'Helmut Schmidt et d'Helmut Kohl, plus soucieux de prendre en considération les positions françaises². On aurait également tort de mythifier la période 1974-1995, considérée par certains, en matière d'intégration européenne, comme plus chaleureuse et plus constructive que la situation actuelle, marquée par l'absence d'intimité franco-allemande³. Ce serait oublier un peu vite la crise profonde que la Communauté a traversée à la fin des années 1970, ou bien la dénonciation virulente par Helmut Schmidt de la contribution allemande, jugée excessive, au budget européen.

Si un climat de méfiance s'est aujourd'hui installé entre Berlin et Paris, il est sans doute utile de rappeler que ce climat existait déjà à l'époque de la crise des euromissiles de 1982-1983, nourrie par les interrogations françaises sur la fiabilité d'un partenaire allemand soupçonné de tendances « national-neutralistes », et qu'il a empêché les responsables allemands et français, à la fin des années 1980, de se mettre d'accord sur une position commune dans le contexte des relations Est-Ouest. Ces interrogations ont également inspiré la politique allemande de François Mitterrand au lendemain de la chute du mur de Berlin, même

2. Alfred Grosser, « Les mauvais bâtisseurs d'Europe », *La Croix*, 20 décembre 2000.

3. Valéry Giscard d'Estaing, « Il n'y a pas actuellement d'intimité franco-allemande », *Le Monde*, 10 février 2001.

si l'ancien président de la République porte un regard différent sur cette période dans son livre *De l'Allemagne, de la France*.

Pour finir, si les Français accusent aujourd'hui Berlin d'avoir des visées hégémoniques et de vouloir dominer la nouvelle Europe qui est en train de naître, force est de constater que ce reproche a déjà été formulé en décembre 1991, après la reconnaissance par l'Allemagne de la Slovénie et de la Croatie, tout comme dans le contexte difficile de la préparation de la troisième étape de l'Union économique et monétaire (UEM), au milieu des années 1990, en raison des positions de la *Bundesbank* et du ministre des Finances, Theo Waigel. De même, il suffit de rappeler les divergences importantes entre Français et Allemands sur l'Union politique et l'Union monétaire, en 1990-1991, sur les rôles respectifs du Parlement européen et du Conseil, sur le degré de subsidiarité ou l'indépendance de la Banque centrale européenne (BCE) et, enfin, sur les attributs de la politique européenne et de sécurité commune (PESC) et de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) face à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) pour porter un regard plus réservé sur l'intimité franco-allemande et sa fonction motrice à l'époque du triangle Kohl-Mitterrand-Delors.

En revanche, jusqu'en 1997, la règle de base entre Français et Allemands consistait à surmonter les différends bilatéraux avant les sommets et de parvenir à des formules de synthèse à partir de positions à l'origine diamétralement opposées. Ainsi, en dépit de leurs divergences profondes sur l'Union politique et sur l'UEM, François Mitterrand et Helmut Kohl ont été les principaux artisans de l'une et de l'autre. En ce qui concerne la première, la France et l'Allemagne ont lancé cinq initiatives bilatérales qui ont permis d'orienter les travaux de la Conférence intergouvernementale (CIG) de 1991, tout en marquant de leur empreinte le futur traité de Maastricht. De même, avant le sommet d'Amsterdam de juin 1997, les dirigeants français et allemands ont élaboré en commun quatre documents officiels portant sur le renforcement du fonctionnement de la PESC, sur le concept de flexibilité et sur la coopération renforcée. La plupart de ces propositions avaient été faites durant la CIG de 1996 et retenues par les auteurs du traité d'Amsterdam.

Cette méthode de travail si fructueuse a été abandonnée durant la CIG de l'année 2000. Officiellement, les gouvernements ont fait savoir qu'ils

n'envisageaient pas de propositions formelles bilatérales, afin de ne pas interférer avec le rôle d'arbitre qu'aurait la France durant sa présidence européenne en 2000. Or cet argument n'est guère valable. Car les propositions communes qui ont nourri les travaux des CIG avant Maastricht et Amsterdam avaient été lancées non pas pendant la durée d'une seule et même présidence, mais échelonnées sur des périodes d'un an ou plus. Ainsi, rien n'aurait empêché les gouvernements français et allemand d'harmoniser leurs points de vue et de préparer des initiatives durant la présidence portugaise du premier semestre de l'année 2000.

Entre réforme européenne et rééquilibrage bilatéral

Alors que les sommets bilatéraux servent normalement à la mise au point de positions communes, ceux de Rambouillet, Mayence, Vittel et Hanovre ont vu les deux parties annoncer qu'elles étaient « d'accord pour être d'accord sur tout », une formule qui traduisait à l'évidence l'existence de désaccords persistants. Les rencontres de Rambouillet et de Mayence, notamment, qui se sont déroulées, au dire des participants, dans une « très bonne atmosphère », ont à l'évidence camouflé une relation bilatérale déjà fortement dégradée.

Au sommet de Mayence, les dirigeants français et allemands se sont ainsi montrés d'accord pour tenir compte de manière équitable du facteur démographique dans le contexte de la repondération des voix au Conseil, l'un des quatre reliquats du traité d'Amsterdam. Mais, en réalité, l'accord de Mayence sur la prise en considération du facteur démographique cachait la persistance d'un désaccord entre la France et l'Allemagne, vieux de plusieurs années. Alors que la France songeait à rétablir l'équilibre aux dépens des « petits » pays, l'Allemagne estimait que le rééquilibrage devait concerner l'ensemble des États-membres de l'Union, rejetant le point de vue selon lequel l'égalité entre la France et l'Allemagne au sein du Conseil était un principe de base définitif et, surtout, qu'il avait été reconnu par la RFA au moment de la naissance de la CEE.

Cette dernière question, d'une importance parfaitement secondaire du point de vue de l'efficacité du processus de prise de décision au sein du Conseil, a alors déclenché la troisième crise franco-allemande en trois ans à l'échelle communautaire, après l'affrontement entre

Helmut Kohl et Jacques Chirac, en mai 1998, au sujet de la désignation du président de la Banque centrale européenne et le différend qui opposa Jacques Chirac et Gerhard Schröder, en mars 1999, au sujet de la réforme de la PAC et de l'adoption de l'agenda 2000. Paris refusait le décrochage des voix entre la France et l'Allemagne avec d'autant plus de fermeté qu'il estimait qu'à travers la querelle de la repondération, le gouvernement fédéral cherchait à s'accaparer le leadership de l'Union et « à traduire en termes politiques la primauté que la réunification lui avait redonnée en termes démographiques et économiques⁴ ».

À Nice, la France s'est ainsi retrouvée dans une situation extrêmement inconfortable : elle a été obligée de demander à certains pays, notamment à la Belgique et au Portugal, de faire des concessions pour les mêmes raisons démographiques qu'elle refusait d'admettre vis-à-vis du gouvernement fédéral, en faisant valoir, entre autres, l'argument de l'égalité franco-allemande en tant que principe de base de la réconciliation entre les deux pays.

Mais la position allemande était tout aussi incohérente. Certes, l'Allemagne est de très loin le principal contributeur net au budget européen, ce qui est d'ailleurs une source de tensions et de blocage permanente entre Paris et Berlin, notamment dans le contexte du traitement de la crise de la vache folle. Ainsi, le gouvernement a souligné que la RFA comptait autant de voix que la Grèce et le Portugal réunis pour un PIB et une part dans le financement du budget européen dix fois supérieure. Devant le *Bundestag*, à la veille du sommet de Nice, le chancelier Schröder a estimé inacceptable que dans une Union élargie à 27 pays, en tenant compte de l'ancien système de pondération, l'Allemagne ne dispose, avec plus de 80 millions d'habitants, que de 10 voix au Conseil, alors que 19 autres pays plus petits, avec moins de 80 millions d'habitants, pourraient détenir 57 voix.

Toutefois, l'écart démographique a toujours existé entre la France et l'Allemagne. Le Conseil européen d'Édimbourg avait d'ailleurs tenu compte de l'aggravation de cet écart après la réunification, en décidant d'augmenter de 18 le nombre de députés allemands au Parlement européen. Enfin, et surtout, les différences démographiques n'ont rien

4. Thierry de Montbrial, « France-Allemagne : quelle vision partagée ? », *art. cit.*

d'anormal dans un système politique à vocation fédérale, auquel les Allemands demeurent favorables. D'ailleurs, Gerhard Schröder ne s'est jamais offusqué du fait que la Basse-Saxe, son ancien fief, ait autant de voix au *Bundesrat* que la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, presque trois fois plus peuplée.

Ce nœud gordien a finalement pu être tranché, mais au prix de l'instauration d'un système de prise de décision particulièrement complexe. Le sommet de Nice a en effet mis en place une procédure de triple majorité :

- celle de la majorité qualifiée des voix repondérées, dont le seuil a été relevé de 71 % à 73,9 % ;
- celle de la majorité des pays-membres, garantissant qu'aucune décision ne pourra être prise si elle n'est pas appuyée par la majorité des États de l'Union (ce qui constitue un geste en direction des « petits » pays-membres, en diminuant l'impact de la repondération) ;
- celle dite du « filet de sécurité démographique », qui garantit qu'aucune décision ne peut être prise si elle ne représente pas au moins 62 % de la population (l'Allemagne avait souhaité que ce seuil fût augmenté)⁵.

La parité des voix avec l'Allemagne, sur laquelle la France a tellement insisté, s'avère donc assez symbolique dans la mesure où le « filet démographique » donne *de facto* un poids supérieur à la République fédérale, qui représentera 17 % de la population européenne dans une Union à 27, alors que la France, le Royaume-Uni et l'Italie représenteront chacun 12 %.

En outre, l'Allemagne s'est vu octroyer un traitement spécifique au Parlement européen. C'est, avec la Belgique, le seul État-membre dont la représentation parlementaire ne subit pas de réduction d'effectifs. Ainsi, l'Allemagne y maintient 99 députés, alors que les trois autres « grands », qui ne compteront plus, chacun, que 72 élus, perdent chacun 15 députés. Ce décrochage a au moins deux conséquences. Il aura un impact considérable sur les procédures de codécision et le fonctionnement du Parlement, « *au risque de déséquilibrer sérieusement cette institution*⁶ », le tout étant aggravé par le fait que les eurodéputés

5. Voir « Édition spéciale pour le Conseil européen de Nice », *Agence Europe*, 10 décembre 2000, p. 1.

6. Jean-Louis Bourlanges, « Il ne faut pas ratifier Nice », *Le Monde*, 13 décembre 2000.

allemands, à la différence de leurs homologues français et britanniques, notamment, se répartissent essentiellement dans les deux principaux groupes parlementaires, le PPE et le PSE.

Mais surtout, compte tenu de ce décrochage parlementaire, il est très peu probable que la France ou la Grande-Bretagne acceptent les propositions que la République fédérale ne tardera pas à faire dans le contexte de la prochaine réforme institutionnelle, prévue pour 2004, en faveur du Parlement européen. D'ailleurs, la priorité accordée par Jacques Chirac au statu quo de la parité des voix au Conseil traduit très clairement la préférence de l'Élysée pour les instances intergouvernementales au détriment des institutions supranationales – une vision de l'Europe qui est assez éloignée de celle des dirigeants allemands, traditionnellement favorables au renforcement du Parlement européen.

Certes, il serait injuste et réducteur d'attribuer les difficultés du sommet de Nice aux seules divergences franco-allemandes. Celles-ci s'inscrivent dans un contexte général qui prévaut depuis la ratification du traité de Maastricht, marqué par la volonté de chacun des États-membres de défendre avant tout ses intérêts nationaux et, si possible, de conserver son veto pour les questions sensibles. Par conséquent, même si de nombreux domaines sont passés de l'unanimité à la majorité qualifiée, les grands enjeux – tels que la fiscalité, la politique sociale, les fonds structurels, la culture, l'asile et l'immigration – restent soumis à l'unanimité. Si ces trois derniers domaines échappent à la majorité qualifiée en raison de l'opposition française et allemande, c'est la Grande-Bretagne qui a obtenu que les questions fiscales et sociales soient traitées à l'unanimité, tandis que l'Espagne, effrayée par les conséquences financières de l'élargissement à l'Est, a imposé le maintien d'un veto sur les fonds structurels jusqu'en 2013.

« Le plus grand recul n'est donc pas dans les textes. Il est dans l'esprit⁷. » Toutefois, la principale raison d'être du « moteur » franco-allemand n'est-elle pas de développer une dynamique d'entraînement capable de vaincre des résistances et de surmonter des blocages ?

7. Alfred Grosser, « Les mauvais bâtisseurs d'Europe », *art. cit.*

Force est de constater que l'absence d'initiatives bilatérales pendant la CIG 2000 et les désaccords entre Berlin et Paris lors du sommet de Nice ont eu des effets paralysants et ont accru la marge de manœuvre de ceux qui s'opposaient à l'approfondissement des institutions et des politiques communautaires.

Les suites de Nice

Il n'est donc pas étonnant que l'accord de Nice, révélateur d'un malaise franco-allemand vieux de dix ans, ait suscité des commentaires acerbes de part et d'autre du Rhin et reste une source de tensions entre les deux pays. Si tous ne vont pas jusqu'à qualifier Nice de « Suez diplomatique⁸ », le sentiment que « *l'Europe n'est plus le jardin à la française*⁹ » est néanmoins assez largement répandu en France. Ainsi, en ouvrant la voie à une Europe moins méridionale et moins occidentale, ayant comme centre une Allemagne dotée d'une zone d'influence en Europe de l'Est, Nice marquerait un point de rupture et, notamment, la fin de l'hégémonie intellectuelle que la France aurait exercée sur l'intégration européenne¹⁰.

Ce constat somme toute assez pessimiste revient également très fréquemment en Allemagne, où l'on a certes tendance à minimiser les atouts de la *Mittellage*, mais où, en revanche, on ne cesse de souligner depuis de nombreuses années les difficultés d'adaptation de la France à la nouvelle donne européenne¹¹. Si les Allemands reprochent aux Français d'être nostalgiques du passé, ils ne comprennent pas que, pour les Français, l'Allemagne de Schröder reflète, à tort ou à raison, l'image d'un pays différent de celui qu'ils ont connu avant 1998 – un pays accusé de multiplier les initiatives unilatérales, de formuler des revendications sans concertation préalable¹² et, de surcroît, de se « désolidariser » de la France, comme dans le cas de la crise de la vache

8. François Heisbourg, « Nice : un Suez diplomatique », *Le Monde*, 26 décembre 2000.

9. Daniel Vernet, « Europe, la fin du jardin à la française », *Le Monde*, 15 décembre 2000.

10. Daniel Vernet, « Europe, la fin du jardin à la française », *art. cit.*

11. Voir par exemple Hanns Maull et Michael Meimeth (dir.), « Die verhinderte Großmacht. Frankreichs Sicherheitspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts », 1997. Voir aussi Jacqueline Hénard, « Das Ende einer Karriere », *Die Zeit*, 14 décembre 2000. Jacqueline Hénard écrit notamment que « depuis 1989, l'élite politique française ne comprend plus le monde et encore moins son voisin allemand, faute d'avoir su faire face, intellectuellement, à la nouvelle Europe ».

12. Gilbert Casaus, « La France doit changer sa vision de l'Allemagne », *La Croix*, 26 décembre 2000.

folle. Le sommet de Nice risque donc de laisser des traces profondes dans la mesure où il représente pour la France l'illustration d'une nouvelle attitude allemande et, pour la République fédérale, le refus français de reconnaître les réalités de l'après-guerre froide.

Mais peut-être cet échange d'amabilités par articles de presse interposés permettra-t-il de crever l'abcès et de dégager une dynamique qui fait défaut depuis la ratification du traité de Maastricht ? Comme l'a reconnu le ministre français des Affaires européennes, Pierre Moscovici, « *le couple franco-allemand sera entraîné dans une spirale fatale extrêmement dangereuse pour l'UE et les deux pays si un climat de méfiance réciproque s'enracine, si l'Allemagne considère les Français comme arrogants, mesquins et malicieux, alors qu'en France on aurait l'impression que l'Allemagne veut être la grande puissance européenne*¹³ ». Conscients des effets déstabilisants pour l'équilibre européen et des risques pour l'acquis communautaire d'une escalade des tensions franco-allemandes, les dirigeants des deux pays s'efforcent donc de sauvegarder les liens tissés depuis les années 1950 et d'éviter que les divergences ne se transforment en conflit d'intérêt engendrant un véritable divorce entre la France et l'Allemagne, dont personne ne veut.

D'où la volonté des deux pays de « redéfinir » la relation franco-allemande. L'exercice est loin d'être simple. D'ailleurs, en octobre 1998, déjà, les deux gouvernements avaient insisté sur la nécessité de « dépoussiérer » les rapports franco-allemands, ce qui n'a pas empêché la crise du mois de février 1999 au sujet de la PAC. Il faudra se mettre d'accord sur la méthode, qui, du point de vue allemand, obéit à deux logiques. La première, européenne, passe par un renforcement de l'intégration politique de l'Union. La deuxième, bilatérale, met l'accent sur une modification des fondements de la coopération franco-allemande. Celle-ci doit, du point de vue du chancelier Schröder, sortir du schéma de l'après-guerre et trouver une légitimation plus pragmatique, fondée sur une approche commune des problèmes d'aujourd'hui et de demain. Or, pour la France, la construction européenne est avant tout de nature intergouvernementale (dans une Europe à 27, peut-être plus que jamais), et la base de la relation franco-allemande demeure celle de la réconciliation.

13. Cité dans Frank Paul Weber, « Paris et Bonn veulent refonder leur relation », *La Tribune*, 31 janvier 2001.

Lors de leur rencontre à Blaesheim, le 31 janvier 2001, Gerhard Schröder et Jacques Chirac ont chargé les ministres allemand et français des Affaires étrangères de s'occuper des « modalités » de la reprise du dialogue franco-allemand et d'organiser des rencontres informelles au plus haut niveau, toutes les six à huit semaines, l'objectif affiché étant de préparer en commun l'approfondissement futur de l'Union européenne. Cette initiative va à l'évidence dans le bon sens, tout comme le débat sur la « Constitution européenne » que Joschka Fischer et Jacques Chirac ont lancé aux mois de mai et juin 2000 à Berlin. Reste à savoir si les deux pays parviendront à rapprocher leurs visions sur l'avenir de l'Europe et sur sa forme d'organisation politique.

Aujourd'hui encore, les Allemands regrettent le silence par lequel les Français ont répondu aux propositions de Karl Lamers en 1994 et de Joschka Fischer en 2000 concernant la création d'un « noyau dur » fédéral autour des deux pays afin de sortir du dilemme approfondissement-élargissement. Mais ils sous-estiment les difficultés de la France à s'engager dans une voie contraire à ses traditions et ses valeurs républicaines, sans parler du contexte politique intérieur français, marqué non seulement par le poids très lourd des « souverainistes », à droite comme à gauche, mais aussi par l'affaire de la Corse. Or, une Union comptant 27 pays très hétérogènes, du point de vue de leur potentiel politique, économique et démographique, pourra-t-elle être gérée autrement que par une forme décentralisée, confédérale voire fédérale ? D'où la crainte de la France que l'Allemagne, en imposant le principe d'un débat sur la construction européenne, ne souhaite également en fixer le rythme de croisière et les modalités institutionnelles.

Enfin, les prises de position récentes du chancelier fédéral en faveur d'un approfondissement de l'intégration européenne semblent être en contradiction avec la mise au point d'un catalogue de compétences qu'il appelle de ses vœux et qui devra délimiter ce qui, à l'avenir, relèvera respectivement de l'Union, des États-membres et des régions. La codification du principe de subsidiarité, inhérente au catalogue de compétences, et réclamée par les *Länder* depuis 1991, obéit certes à un besoin de clarification des traités européens et à la volonté de dessiner une perspective quant à la finalité de l'Union. Mais en donnant satis-

faction aux *Länder*, soucieux de ne plus voir la Commission et le Conseil empiéter sur leurs prérogatives, Gerhard Schröder court le risque de remettre en question la progression de l'intégration européenne et de « renationaliser » une partie des politiques communautaires. Si cette question, au cœur du débat sur la Constitution européenne, ne donne pas lieu à un échange franc et ouvert entre Français et Allemands, elle pourrait alors se transformer en pomme de discorde et briser l'élan de relance du début de l'année 2001.