

# Sur la route de l'Europe

## France-Allemagne au lancement de la construction européenne

Andreas Wilkens\*

» Les anniversaires du Traité de l'Élysée sont autant d'occasions pour se pencher sur les étapes et la dynamique des relations franco-allemandes, sur les causes profondes comme sur les circonstances de ce rapprochement inespéré au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, entre deux pays au passé trop souvent conflictuel.

### Auf dem Weg nach Europa

Der Historiker Andreas Wilkens erinnert in seinem Beitrag daran, dass entscheidende Bemühungen um den Neuanfang in den deutsch-französischen Beziehungen auf politischem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet – wenn auch zuweilen mit Rückschlägen – bereits in den 1950er-Jahren stattfanden und eng verbunden waren mit dem Projekt der europäischen Einigung. Der Elysée-Vertrag von 1963 konnte hierauf aufbauen.

Den Grundstein legte der französische Außenminister Robert Schuman am 9. Mai 1950 mit seinem Vorschlag für eine Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (siehe den Beitrag von Reiner Marcowitz auf den Seiten 37–42) – ein Plan, den Jean Monnet bereits 1943 angedacht hatte. Europäische Projekte wie etwa ein europäisches Montan-Amt oder eine europäische Zentralbank wurden bereits vor Kriegsende in Kreisen der *Résistance* diskutiert. In den 1950er-Jahren gehörten die USA zu den „Geburthshelfern“ Europas. Red.

décalage entre l'état des recherches et la persistance de bon nombre de représentations qui se sont incrustées dans les esprits. Et ce, des deux côtés du Rhin. En clair : depuis longtemps, la tendance existe de détacher le Traité de l'Élysée de son contexte historique et de voir en lui un haut-lieu de la convergence franco-allemande, statut qu'il n'acquiert en réalité qu'à travers la référence postérieure. Il est donc toujours utile de se rappeler que le gros œuvre de la reconstruction des rapports entre la France et l'Allemagne a été accompli durant les années 1950 et que cet effort était intrinsèquement lié au projet de construction européenne. Si les initiatives et les réalisations européennes des années 1950 n'avaient sans doute pas en ligne de mire un traité bilatéral, celui-ci n'aurait certainement pas vu le jour si les relations franco-allemandes, auparavant, n'avaient pas été radicalement reconconditionnées dans un cadre européen.

L'acte fondateur par excellence reste la déclaration de Robert Schuman, le 9 mai 1950. Il fallait une audace extraordinaire pour proposer à l'Allemagne fédérale, cinq ans seulement après la fin de la guerre, le projet d'entrer dans une « *communauté économique* », de placer « *l'ensemble de la production de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune* » et de pratiquer par la suite une « *solidarité de production* ». Dans ce discours prononcé par le ministre des Affaires étrangères, l'Allemagne est le seul partenaire appelé par son nom pour constituer cette organisation qui serait

Depuis le début des années 1980 environ, les historiens produisent des études approfondies qui éclaircissent le cheminement complexe de la « réconciliation » et pourtant, à suivre le débat public, on est trop souvent saisi par un net sentiment de

\* Andreas Wilkens est professeur d'histoire contemporaine à l'Université de Lorraine à Metz.

« ouverte à la participation des autres pays d'Europe ». C'est ici, et nulle part ailleurs, que le « couple » France-Allemagne en Europe est projeté pour l'avenir. Les trois axes sont clairement fixés : la relation particulière avec l'Allemagne, la visée supranationale, la démarche pratique et graduelle. Robert Schuman précise enfin que la Communauté ainsi esquissée ne constituerait qu'une première étape sur le chemin vers une future « fédération européenne ». Le texte est solennel, conscient des enjeux historiques et faisant comprendre que l'acier et le charbon ne sont que les vecteurs d'une volonté politique. Aucun mot sur la Grande-Bretagne.

Evidemment, au lendemain de la guerre, le partenaire de choix des gouvernements français n'avait pas été l'Allemagne, mais bien l'allié d'outre-Manche. Jusqu'en 1950, aucun responsable français ne s'imaginait une quelconque construction européenne sans la pleine participation des Britanniques et encore moins un partenariat privilégié avec l'Allemagne en dépit des remontrances de Londres. Il aura fallu les premières expériences faites avec l'état d'esprit britannique dans le cadre de l'**Organisation européenne de coopération économique** (OECE) et plus encore dans celui du **Conseil de l'Europe** pour que les convictions évoluent de manière décisive : une vraie construction européenne avec transfert de certains droits souverains était décidément incompatible avec la participation de la Grande-Bretagne qui ne faisait pas mystère qu'elle souhaitait garder toute son autonomie. Le Plan Schuman quant à lui en tirait toutes les conséquences, d'abord en définissant les conditions d'entrée d'une telle manière qu'aucun doute ne pouvait subsister sur le fait que Londres ne souhaiterait pas s'y joindre.

On peut penser qu'il fallait un esprit à la fois libre et déterminé comme celui de Jean Monnet pour concevoir une telle inflexion de la politique française, de coucher le mode opératoire sur papier et d'en faire endosser la responsabilité politique au gouvernement en place. A vrai dire, celui qui était alors commissaire au Plan avait depuis longtemps l'habitude des solutions originales. Lors de son engagement dans les instances des Alliés pendant la Première comme la Seconde

Guerre mondiale, il avait expérimenté tous les avantages que l'on pouvait tirer de la mise en commun des ressources. Des institutions fortes et des règles communes devaient assurer la primauté du

### Die Kernfrage

„Ich betrachte die Verständigung zwischen Frankreich und Deutschland als die Kernfrage der europäischen Verständigung.“

Gustav Stresemann, 1926

droit. A Alger, en 1943, alors membre du Comité français de Libération nationale, Jean Monnet avait commencé à réfléchir sur l'Europe de l'après-guerre, sur les conditions de la paix, les nécessités de la reconstruction matérielle et démocratique. Certes, le temps n'était pas venu de penser en termes de « réconciliation », mais déjà Monnet mettait en garde contre « une paix négative, inspirée par la peur », tout comme contre la croyance dans le nationalisme ou simplement la « souveraineté nationale ». Et il fournissait en vrac, dans cette même note du 5 août 1943, des idées comme la constitution « d'un Etat européen de la grosse métallurgie », d'une « autorité européenne des fabrications et des lignes d'avion » ou encore – plus généralement – « l'organisation politique et financière de l'Europe ». Les discussions internes devaient démontrer que ces idées étaient minoritaires et auraient du mal à se faire entendre dans un premier temps.

### Une suite de projets européens

Il n'est pas moins important de garder en mémoire que dans d'autres milieux de la Résistance des projets européens, sous des formes différentes, furent également discutés et parfois même élaborés jusqu'au moindre détail. Tel fut le cas, pour prendre un exemple de la résistance allemande en exil à Londres, des socialistes Walter Fliess, Hilda Monte et Gerhard Kreyssig. Le premier, en 1943, songea non seulement à un **Office européen pour l'industrie sidérurgique** (*Europäisches Montan-Amt*), mais aussi à une **Banque centrale européenne**, responsable des taux de change des monnaies

nationales, ou encore à une **Commission européenne pour l'agriculture**. La seconde, Hilda Monte, plaida pour une **Autorité centrale européenne** dotée de vastes compétences politiques et économiques et s'inspirait, comme Jean Monnet, de la *Tennessee Valley Authority* américaine. Le syndicaliste Kreyszig enfin élaborait, en juillet 1942, le plan pour une **Communauté européenne du fer et de l'acier** (*Europa-Gemeinschaft Eisen und Stahl*) afin de coordonner la production sidérurgique et en assurer l'usage pacifique.

Certes, il n'y a pas de lien ou de continuité directe entre ces projets formés par des résistants en différents lieux d'Europe et les réalisations ultérieures de l'après-guerre. Mais ces élaborations (trop peu connues) font partie intégrante de l'histoire de la construction européenne et rappellent que l'idée de créer des structures communes au-dessus des Etats nationaux, à commencer dans le domaine économique, a des racines dans les années « noires » et répondent d'abord au souci élémentaire d'assurer une paix durable. La construction d'une Europe unie n'est nullement l'invention des chancelleries et des bureaucraties des années 1950.

Pour que le projet de « fédérer » les Européens s'incarne dans le Plan Schuman, plusieurs conditions devaient être réunies. La première, et de loin, était la nécessité, pour la France, d'adopter une politique cohérente et à long terme à l'égard de la jeune République fédérale d'Allemagne. L'intégration européenne, même partielle, avait l'avantage d'orienter la RFA vers l'Ouest et d'offrir un certain droit de regard sur ses destinées. C'était donc un souci de sécurité et de stabilité. Ensuite, la guerre froide créait une atmosphère d'urgence, rendait toute alliance avec l'Union soviétique impossible et réduisait l'espace « européen » à une poignée de pays d'Europe occidentale, dont il fallait encore soustraire les îles britanniques. Enfin : l'administration américaine mettait tout son poids dans la balance pour pousser les dirigeants français en direction d'une « solution constructive » à dimension européenne. Les échanges entre Washington et Paris, particulièrement au tournant de

l'année 1949/1950, sont sans ambiguïté à cet égard. Il faudra donc définitivement tordre le cou à l'idée reçue (surtout auprès des étudiants français !) selon laquelle l'Europe s'est faite, en cette période, contre les Etats-Unis ou, au moins, dans le souci de contrebalancer la prépondérance américaine. Washington était non seulement demandeur de projets d'intégration européenne ; mais son rôle était également essentiel quand il s'agira, par la suite, de débloquer des négociations sérieusement enlisées entre les Six, aussi bien en décembre 1950 ou plus tard encore, sur le chemin des **Traités de Rome**, en automne 1956. L'idée, selon laquelle un ensemble ouest-européen aurait pu contrecarrer les intérêts américains, paraissait à l'époque saugrenue.

Du côté allemand, le chancelier Adenauer ne pouvait accueillir le Plan Schuman qu'avec satisfaction et même enthousiasme.

## « La construction d'une Europe unie n'est nullement l'invention des chancelleries et des bureaucraties des années 1950. »

L'essentiel, dans sa perspective, était clairement la dimension politique qui promettait à l'Allemagne fédérale le retour à l'égalité des droits des démocraties ouest-européennes. Le contrôle – tout relatif finalement – de l'industrie sidérurgique par une autorité européenne paraissait tout à fait secondaire, d'autant plus que certaines restrictions encore main-

tenues par les Alliés allaient disparaître. Si, pour le chancelier, l'alliance avec la France constituait indubitablement une priorité politique, on peut s'interroger sur la consistance et la nature de son projet européen : un transfert de souveraineté ? Supranationalité ? Ou plutôt, plus classiquement, une coopération qualifiée entre partenaires européens avec, au cœur, l'entente franco-allemande ? Pragmatique, le chancelier se gardait toutes les options ouvertes, sans avoir une affinité particulière pour des lieux de pouvoir concurrents. Il faut dire que les adeptes de l'idée supranationale étaient très rares – déjà – dans les hautes sphères de la politique européenne.

On comprend dès lors que le projet de constitution d'une armée européenne, présenté par René Pleven, président du Conseil, le 24 octobre 1950, ne rencontra pas, à Bonn, le même accueil que le

Plan Schuman, quelques mois plus tôt. Adenauer aurait préféré l'adhésion directe de l'Allemagne fédérale à la seule organisation militaire qui comptait – à savoir l'Alliance atlantique. L'intégration de contingents allemands dans une armée européenne régie par des dispositions particulières n'offrait pas l'égalité de traitement tant convoitée et, en plus, laissait la question de l'efficacité militaire ouverte. Dans les négociations engagées en 1951-1952, Bonn obtint certaines améliorations et l'élargissement du projet en **Communauté européenne de Défense** (CED). On y rajouta même, à l'initiative de l'Italien Alcide de Gasperi, une superstructure politique, la **Communauté politique européenne**. Or, après ratification par les cinq partenaires, une majorité de députés français à l'Assemblée nationale renvoya le projet le 30 août 1954. Le débat passionnel, opposant « cédistes » et « anticédistes », n'avait pas eu lieu au parlement mais, pendant des années, au sein de toute la sphère publique, avec pour principal motif de refus la crainte de perdre un symbole de la souveraineté nationale. Le réarmement allemand, lui, sera réalisé dans le cadre de l'OTAN.

### Enjeux, divergences et compromis

Il semble un peu hasardeux d'affirmer promptement que l'Europe grandit à travers (ou même grâce à) ses crises et que chaque échec débouche, avec régularité, sur une accélération du processus. On peut aussi bien dire qu'avec l'affaire de la CED commence la longue histoire des fractures entre l'opinion publique (en France) et un projet européen mal-aimé et finalement rejeté. Au départ, ce projet précis avait été conçu dans l'urgence, au moment de la guerre de Corée, par Jean Monnet qui était aussi le premier à craindre que l'initiative ne vienne à contretemps et finisse par compromettre les réalisations qui étaient à portée de main.

Si un coup d'arrêt a été porté aux projets européens, ce fut au niveau bilatéral que Bonn et Paris ont cherché à constituer de nouveaux points d'appui. L'objectif des entretiens entre Pierre Mendès France et Konrad Adenauer, le 19 octobre 1954, à La Celle-Saint-Cloud ([voir la contribution de Guido Thiemeyer dans ce numéro](#)) portait sur le

développement et l'approfondissement des échanges économiques et commerciaux. Un vaste programme a été arrêté qui sera en grande partie réalisé par la suite : conclusion d'un accord commercial à long terme ; fondation d'une chambre de commerce franco-allemande ; mise en place d'une commission mixte, au niveau gouvernemental, chargé de suivre la coopération économique, y compris en Afrique ; mise à l'étude de la canalisation de la Moselle. Le climat de coopération ainsi créé favorisait en même temps le développement de bon nombre de projets culturels, en particulier la mise en place d'une « station » pour recherche historique allemande à Paris, noyau de l'**Institut historique allemand de Paris**, et la fondation d'une résidence d'étudiants dans l'enceinte de la Cité internationale universitaire de Paris, future **Maison Heinrich Heine**. Si l'on y ajoute le règlement somme toute assez rapide, signé fin octobre 1956, sur le retour de la Sarre à l'Allemagne, suite au référendum de l'année précédente, on ne peut que constater que les relations bilatérales semblaient bénéficier d'une véritable embellie alors que la Quatrième République commençait à décliner et à sombrer dans la Guerre d'Algérie.

Sur un plan général, ces avancées faisaient la démonstration que la coopération franco-allemande progressait indépendamment de l'orientation politique des gouvernements en place. Si l'on hésitera toujours à parler d'un « couple » Pierre Mendès France / Konrad Adenauer ou Guy Mollet / Konrad Adenauer, les présidents du conseil français (l'un radical-socialiste, l'autre socialiste) ont bel et bien trouvé un terrain de coopération pragmatique et productive avec le chancelier allemand, chrétien-démocrate. Pour tester la constellation inverse, il faudra attendre encore quelques années.

Mais le projet le plus spectaculaire, en fin de Quatrième République, reste encore à inscrire au tableau : pendant un peu plus d'un an, entre janvier 1957 et avril 1958, une coopération en matière d'armement commence à se mettre en place, projet qui s'intéresse de très près aussi aux capacités nucléaires. Toutes les ambiguïtés de cette histoire hautement secrète ne sont pas encore levées, de l'accord franco-allemand saharien de Colomb-Béchar du 17 janvier 1957 au protocole tripartite

(incluant l'Italie) du 25 novembre 1957. Ce dernier accord, en tout cas, portait sur les avions, les missiles et « *les applications militaires de l'énergie nucléaire* ». En avril 1958, on se dirigeait tout droit vers un financement trilatéral de l'usine de séparation isotopique de Pierrelatte. Revenu au pouvoir, de Gaulle hâta à mettre un terme à ces velléités dès le mois de juin 1958.

Il faut dire que les accords franco-allemands d'octobre 1954 avaient le don de stimuler la recherche de nouvelles solutions à l'échelle européenne. Le retour au bilatéralisme France-Allemagne ne pouvait pas constituer la réponse principale à l'échec de la CED, surtout pas du point de vue des pays du Benelux et de l'Italie. Mais, sans surprise, le nouveau départ n'était pas aisé à mettre en œuvre. Lors de la fameuse conférence de Messine – dite de la « *relance européenne* » – les 1<sup>er</sup> et 2 juin 1955, les Six ont convenu d'explorer en parallèle deux voies différentes : celle d'une intégration sectorielle, chère à Jean Monnet, cette fois dans le domaine de l'atome, et celle de la mise en place d'un marché commun destiné à favoriser la libre circulation des biens et des marchandises. Les deux projets recoupaient ainsi les préférences tendanciellement différentes de Paris et de Bonn. Par rapport à l'époque des négociations du Plan Schuman, les équilibres européens n'étaient plus exactement les mêmes. Conséquence de l'enterrement de la CED, la France n'avait plus la main, les pays du Benelux en revanche jouaient un rôle de premier plan. Aux négociations à Bruxelles, les délégations constataient rapidement les réticences françaises : Paris craignait que l'élimination à terme des barrières douanières ne mette en péril la propre production industrielle et ne fasse la part trop belle à l'industrie exportatrice allemande. D'où l'exigence de périodes transitoires, d'une série d'exceptions et d'autres garde-fous. Après l'été 1956, une « harmonisation sociale » était demandée au niveau européen, véritable chiffon rouge pour le libéralisme économique, dont Ludwig Erhard, alors ministre allemand de l'Économie, se faisait le porte-drapeau.

De toute manière, les tenants du libre-échange ne voyaient pas beaucoup d'intérêt dans l'organisation d'une « petite » Europe à Six. La création du Marché commun ne correspondait en fait que

partiellement aux flux commerciaux de l'époque. Si l'Allemagne était le plus important débouché pour les produits français depuis 1953, la France, en 1957, ne constituait toujours que le quatrième marché pour les exportations allemandes. Et les organisations patronales – des deux côtés du Rhin ! – ne souhaitaient pas vraiment voir des institutions européennes s'immiscer dans l'organisation des marchés.

Fin octobre 1956, les négociations étaient sérieusement compromises, d'autant plus que la partie allemande craignait désormais qu'une Communauté européenne de l'Atome ne canalise et dirige trop les activités dans le domaine nucléaire. Les Français ne cherchaient-ils pas à faire financer leur programme nucléaire, déjà relativement avancé, par des fonds européens ? Et le soupçon inverse : les Allemands ne voulaient-ils pas garder les mains libres pour coopérer de préférence avec l'industrie américaine ?

### Age d'or de l'Europe ?

Début novembre 1956, la double crise de Suez et de Budapest a remis les pendules à l'heure, en redimensionnant les enjeux et les divergences : pour ce qui est du Marché commun, les querelles finalement mineures sur le paiement des heures supplémentaires ou les congés payés n'échappaient plus au compromis dûment négocié après arbitrage politique décisif. L'augmentation des salaires et des prestations sociales en Allemagne allait de toutes les façons rapprocher ses conditions de travail et de production de celles de ses principaux partenaires et concurrents. Pour les affaires nucléaires aussi, des aménagements ont été élaborés qui semblaient acceptables aux uns et aux autres. La crise des négociations avait été franchie, il ne restait (presque) plus qu'à se mettre d'accord sur l'association des territoires d'outre-mer et le traitement du commerce interallemand. Ni les milieux politiques, ni les opinions publiques ne mesuraient tout à fait la portée de la signature des Traités de Rome, le 25 mars 1957, instituant la **Communauté économique européenne** et l'**Euratom**.

Rétrospectivement, on a souvent trop tendance à se représenter les années 1950 comme un « âge d'or » de la construction de l'Europe. Il est

vrai d'une part qu'il a fallu moins d'une décennie pour inventer des institutions, des règles et des pratiques qui fournissent encore aujourd'hui la matrice du fonctionnement européen. D'autre part, un bref survol historique suffit cependant pour se rendre compte que rien n'était joué d'avance, qu'aucun plan d'ensemble n'était à l'œuvre et que le processus était ouvert et pouvait bifurquer (voire dérailler) à tout moment. En revanche, la centralité du binôme France-Allemagne est évidente dans toutes les étapes. Les deux pays ne pouvaient toutefois pas prétendre – et ne prétendaient pas – construire l'Europe tout seuls. Cet équilibre avec les autres partenaires fait partie également des acquis importants des années 1950.

La construction européenne a progressé en créant des conditions favorables au développement économique. Sa dimension politique a été le plus souvent implicite. Mais on peut douter fort que les projections de ce que l'Europe pouvait et devait être à moyen-long terme se recoupaient entre les différents pays, et accessoirement aussi à l'intérieur de chacun des pays. Si Robert Schuman, au début, plaçait encore son action dans la

perspective de la création d'une « *fédération européenne* », ce terme est soigneusement évité dans les Traités de Rome. Aucun grand discours, après celui du 9 mai 1950, ne s'est aventuré à proposer une certaine vision de l'Europe, capable de faire débat, à défaut de mobiliser les opinions publiques. Dès 1956, Jean Monnet s'est bien rendu compte du déficit d'adhésion qui risquait de menacer la construction d'ensemble, inévitablement fragile : « *Le sentiment que leur destin est commun et que leur prospérité est commune n'a pas été créé entre les peuples d'Europe par le charbon acier et ne le sera pas par Euratom.* » Il fallait alors ne pas s'arrêter à la seule méthode « fonctionnelle », mais faire ressentir l'unité des Européens, « *toucher la vie et l'intérêt même du peuple* ».

De ce point de vue, « *l'union politique* » que de Gaulle proposait aux partenaires européens à partir de juillet 1960 était susceptible de donner de nouvelles impulsions : développement de la coopération et des échanges sur une large échelle, y compris dans les domaines de la culture et de la sécurité, ainsi que des rencontres régulières des responsables politiques. A condition toutefois de ne pas défaire ce qui avait été fait.

### Eine Umfrage des Ifop

Eine demoskopische Untersuchung des *Institut français d'Opinion publique* (Ifop), die nach der Pressekonferenz von General de Gaulle (14. Januar 1963), aber vor dem Abbruch der Brüsseler Verhandlungen (29. Januar 1963) durchgeführt wurde, ergab folgendes Bild:

**Frage:** Soeben ist ein Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit unterzeichnet worden. Erscheint Ihnen beim gegenwärtigen Stand der Dinge ein solcher Vertrag wünschenswert oder nicht?

Wünschenswert	61 %
Nicht wünschenswert	14 %
Keine Antwort	25 %

**Frage:** Glauben Sie, dass ein Beitritt Großbritanniens zum gemeinsamen Markt sich für die französischen Interessen nützlich oder schädlich auswirken wird?

Nützlich	35 % (1962: 38 %)
Schädlich	22 % (1962: 24 %)
Keine Antwort	43 % (1962: 38 %)

**Frage:** Wird die England-Politik General de Gaulles von Ihnen gebilligt oder missbilligt?

Gebilligt	54 %
Missbilligt	15 %
Keine Antwort	31 %