

# Dans l'attente des décisions

## Paris et Berlin veulent se rapprocher

François Talcy\*



**Une tradition ? C'est une façon comme une autre de résumer l'enjeu des conseils des ministres franco-allemands qui se tiennent deux fois par an à Paris et à Berlin.**

**Celui du 19 février 2014 à l'Élysée était le premier depuis la réélection d'Angela Merkel et la formation du nouveau gouvernement de coalition.**

### Erneute deutsch-französische Annäherung

Gewinnt die deutsch-französische Zusammenarbeit 2014 mit dem ersten deutsch-französischen Ministerratstreffen seit der Wiederwahl Angela Merkels zur Bundeskanzlerin, nach den Wahljahren und -kämpfen 2012 in Frankreich und 2013 in Deutschland, den französischen Kommunalwahlen und der Europawahl 2014 wieder an Fahrt?

Gemeinsame innen- und außenpolitische Betätigungsfelder – von der Energiepolitik bis zur Krisenbewältigung in europäischen und außereuropäischen Staaten (die angesichts der deutschen Befindlichkeiten im Hinblick auf militärische Aktionen jedoch nach wie vor heikel sind) – gibt es genug, und sie hängen von den Akteuren ab, etwa den Außenministern Laurent Fabius (PS) und Frank-Walter Steinmeier (SPD), denen ein gutes Verhältnis nachgesagt wird.

Red.

La plupart de ces sommets franco-allemands sont plus ou moins marqués par des élections ou des campagnes électorales dans l'un des deux pays et donc par des propos parfois peu amènes à l'égard du voisin. C'était le cas tout spécialement avant les présidentielles françaises de 2012, mais bien sûr aussi dans les mois qui ont suivi l'élection de François Hollande dans un climat plutôt tendu. Le 50<sup>e</sup> anniversaire de la signature du Traité de l'Élysée, en janvier 2013, a donné lieu à des manifestations de timide rapprochement, malgré quelques écarts

de langage au sein du parti socialiste. L'élection du *Bundestag* à l'automne n'a pas particulièrement inspiré les candidats à la députation, plutôt préoccupés de trouver les compromis qui permettraient de former une coalition nouvelle à Berlin.

Français et Allemands ont donc abordé l'année 2014 dans un contexte qui pourrait être plus serein, s'il n'y avait pas en toile de fond de difficiles élections municipales en France, une crise politique au sein du gouvernement allemand (avec une composante juridique complexe) et une élection européenne. Mais ces rencontres au sommet, voulues en 1963 par le Traité de l'Élysée, sont depuis de nombreuses années complétées par de multiples réunions bilatérales, à tous les niveaux. Tradition ? Routine ? Lorsque 14 ministres allemands se rendent à l'Élysée pour assister à un conseil des ministres avec une bonne quarantaine de leurs collègues français (y compris donc les secrétaires d'État), l'événement ne passe pas inaperçu, même si la rencontre ne se termine pas sur une déclaration historique, mais sur quelques vagues accents de coopération pour les prochaines années.

Que ce soit la protection des données individuelles (après la révélation des écoutes américaines), la sauvegarde du climat (avant le sommet prévu en décembre 2015 à Paris), la lutte contre le terrorisme (au lendemain des interventions de l'armée française en Afrique), la transition énergétique (avec prédominance du nucléaire en France et abandon de cette filière en Allemagne) ou la crise en Ukraine (avec la menace de guerre civile au moment où se tient le sommet franco-allemand), tous

\* François Talcy est journaliste indépendant.

ces sujets méritent une concertation et une coordination qui dépassent les pures déclarations d'intention. Pourtant, les deux gouvernements n'ont pas fait d'annonces concrètes, alors que dans sa conférence de presse du mois de janvier, François Hollande avait envisagé des décisions importantes pour faire avancer l'Europe sur les sujets qui la préoccupent. Pour la transition énergétique, qui fait surtout débat en Allemagne, Paris et Berlin se disent en total accord pour gérer les problèmes « *avec ambition* ». François Hollande parle même d'un énigmatique « *Airbus de l'énergie* », une grande entreprise franco-allemande qui s'attaquerait à la mise en place des énergies renouvelables et au stockage de l'énergie comme *Airbus* a révolutionné le marché aéronautique. La formule a tout pour plaire, mais en fait, il s'agira essentiellement de renforcer la coopération entre les agences de l'énergie, l'*Ademe* en France et la *Dena* en Allemagne, pour parvenir à une réduction d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre et à un taux de 27 % d'énergies renouvelables en 2030 – sans pour autant menacer la compétitivité de l'industrie.

Même déclaration évasive sur la question de la taxation des transactions financières (taxe Tobin) : un projet devait être présenté avant les élections européennes, mais sans grand enthousiasme, le président français précisant par exemple qu'il préférerait « *une taxe imparfaite à pas de taxe du tout* », alors que la chancelière se contente de souligner « *un signal fort* » pour mettre en valeur la responsabilité des acteurs financiers.

Socialistes à Paris et sociaux-démocrates à Berlin entretiennent actuellement des contacts plus chaleureux que la chancelière avec les formations conservatrices en France, fortement divisées depuis la défaite de Nicolas Sarkozy. Frank-Walter Steinmeier (SPD) et Laurent Fabius (PS), les deux ministres des Affaires étrangères, se connaissent bien et c'est sans obstacle majeur qu'ils ont décidé par exemple de se rendre ensemble en Georgie, en Moldavie et en Tunisie – mais aussi à Kiev, dès l'issue du conseil des ministres franco-allemand, pour tenter avec leur homologue polonais de négocier une issue à la crise ukrainienne. Cette rencontre aura précédé de peu le départ du président ukrainien et le déclenchement d'une nouvelle crise, cette fois en Crimée.

## Histoires de couples

De Gaulle et Adenauer avaient mis en place la phase de réconciliation, Giscard d'Estaing et Schmidt avaient dessiné une route de la coopération économique, Kohl et Mitterrand s'étaient rapprochés sur l'importance de l'Histoire dans les relations bilatérales, Chirac et Schröder s'étaient unis contre la guerre en Irak voulue par George Bush, Sarkozy et Merkel en avaient fait peut-être un peu trop (« *Merkozoy* ») en voulant cacher leurs différences de mentalité dans la lutte contre la crise économique et financière. Rien ne permet de dire aujourd'hui que la chancelière, plus ouverte sur les pays de l'Est, de la Russie à la Chine, a trouvé avec François Hollande le déclic qui remettrait le dialogue franco-allemand sur les rails posés en 1963. Cependant, beaucoup de décisions sont prises sans qu'elles ne fassent les gros titres de la presse, beaucoup de rencontres passent inaperçues, beaucoup d'appels téléphoniques ne sont pas comptabilisés. Et la célébration des anniversaires apparaît plus comme une nécessité, comme un sens du devoir, que comme la volonté de fournir de nouvelles images aux manuels d'Histoire.

Paris ne semble guère enclin à fournir à la chancelière une carte même symbolique de l'amitié franco-allemande, comme si François Hollande préférerait jouer d'égal à égal avec son homologue de Berlin, laissant Angela Merkel gérer ses affaires gouvernementales avec le premier ministre, Ayrault puis Valls. C'est le président allemand, Joachim Gauck, qui s'est rendu, avec François Hollande, à Oradour/Glâne en septembre 2013 ; c'est lui qui effectuera une visite d'Etat en France début août 2014 ; c'est encore lui qui inaugurerait le monument de Hartmannswillerkopf en Alsace pour commémorer le centième anniversaire du déclenchement de la Première Guerre mondiale. Mais attention aux conclusions hâtives : c'est tout de même Angela Merkel que le chef de l'Etat a invitée pour assister aux cérémonies du 70<sup>e</sup> anniversaire du Débarquement allié en Normandie au mois de juin.

## Un nouvel élan

Suite à la formation du gouvernement de coalition à Berlin, le conseil des ministres a nommé

Michael Roth secrétaire général pour la Coopération franco-allemande. Il avait déjà effectué un déplacement à Paris le 18 décembre 2013 pour rencontrer son homologue d'alors, Thierry Repentin, ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères et chargé des Affaires européennes. Dès sa nomination le 8 janvier Michael Roth avait clairement défini sa fonction : « *L'Europe est bien plus que l'euro et la gestion de la crise. L'Europe, c'est avant tout une union de valeurs et de solidarité.* » Dans une tribune commune publiée dans le quotidien *Frankfurter Rundschau* le 17 février, Michael Roth et Thierry Repentin avaient regretté que « *l'Europe serve de bouc émissaire* » aux mouvements populistes. Tous deux estimaient au contraire que « *l'Europe n'est pas le problème, mais une partie de la solution* ».

Traditionnellement, les deux ministres sont chargés de concilier les sujets bilatéraux et européens entre Paris et Berlin, ils sont assistés par un fonctionnaire venu des Affaires étrangères du pays partenaire. Après le remaniement opéré en avril au lendemain des municipales en France, Thierry Repentin a été remplacé par Harlem Désir, jusqu'alors premier secrétaire du parti socialiste. C'est le 3<sup>e</sup> changement à ce poste depuis l'arrivée de François Hollande à l'Élysée en 2012 (et le 12<sup>e</sup> en 12 ans), avec cette nuance supplémentaire que Harlem Désir n'est plus que secrétaire d'Etat, alors que ses prédécesseurs depuis 2010 étaient ministres délégués.

Indépendamment de ces nominations, les deux chefs de diplomatie traduisent par leurs contacts directs une certaine forme de continuité et surtout la volonté franco-allemande de mieux coopérer : par exemple à propos de la Libye. Lors d'une réunion internationale à Rome le 6 mars, présidée conjointement par les Nations Unies et l'Italie, pour stabiliser la situation dans ce pays, Frank-Walter Steinmeier et Laurent Fabius ont donné le coup d'envoi d'un projet de coopération franco-allemand qui aille au-delà de la sécurisation des stocks d'armes et munitions incontrôlés, qui constituent « *un danger pour la stabilité de l'ensemble de la région* ».

A plusieurs reprises, la diplomatie allemande a fait entendre sa voix en Afrique. Le ministre a effectué fin mars une visite de quatre jours en

Ethiopie (à Addis-Abeba, siège de l'Organisation de l'Union africaine), en Tanzanie et en Angola. A l'université de Dar e-Salaam, il a déclaré avoir parfois l'impression que « *l'Afrique se développe beaucoup plus vite et de manière beaucoup plus diversifiée que l'image que nous faisons d'elle* ». A Berlin, dans le même temps, la ministre de l'Education et de la Recherche, Johanna Wanka, recevait quelque 700 experts allemands et africains venus réorienter la coopération avec le continent noir. Et la chancelière, recevant le président du Sénégal, Mack Sall, à la veille du sommet Europe-Afrique de Bruxelles, déclarait que l'Allemagne était prête à revoir les grandes lignes de sa politique africaine.

### La fin du complexe ?

La nouvelle ministre de la Défense, Ursula von der Leyen, a également souligné l'importance d'un rapprochement franco-allemand dans la coopération militaire. Au lendemain de la réunion des 28 ministres européens des Affaires étrangères à Bruxelles, elle s'est félicitée lors d'un entretien avec son homologue français Jean-Yves Le Drian de voir que l'Union européenne souhaite renforcer son engagement en Afrique. Au Mali, l'Allemagne apporte son soutien essentiellement logistique en envoyant des formateurs, des avions de transport, des avions sanitaires et un avion de ravitaillement dans le cadre de deux missions de stabilisation du nord du pays : la MINUSMA (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali) avec 150 soldats (et deux avions *Transall*); et la mission européenne EUTM-Mali (*European Union Training Mission in Mali*), prolongée le 5 février jusqu'au 28 février 2015, le nombre de militaires envoyés sur place passant de 180 à 250.

Quelques jours plus tard, la chancelière tenait à rappeler les réserves de l'Allemagne quant à un engagement militaire de la *Bundeswehr* pour mettre fin aux combats en Centrafrique, où la France a engagé 2 000 soldats pour venir en aide aux 6 000 soldats de l'Union africaine. L'Allemagne n'envisage aucune intervention militaire dans ce pays, mais propose une aide logistique. Après avoir réitéré les réserves de l'Allemagne, le chef de

la diplomatie allemande a demandé aux députés du *Bundestag* que cette prudence ne soit pas considérée comme un abandon. Prenant la parole à Munich lors de la 50<sup>e</sup> conférence internationale sur la Sécurité le 1<sup>er</sup> février, le chef de l'Etat, Joachim Gauck, a plaidé quant à lui en faveur d'une politique étrangère allemande « plus active », demandant aux participants si les réactions de l'Allemagne correspondaient bien « *au poids qu'elle représente* », ajoutant que « *les dirigeants politiques doivent toujours pouvoir assumer la responsabilité de ce qu'ils font, mais ils doivent aussi assumer les conséquences de ce qu'ils ne font pas* ». Il a néanmoins précisé que « *l'Allemagne n'apportera jamais son soutien à des solutions exclusivement militaires* », résumant son propos par cette formule : « *L'Allemagne n'a pas le droit de dire « non » par principe ou « oui » par réflexe* ».

En visite au Mali le 6 février, la ministre de la Défense n'a pas voulu exclure une participation de la *Bundeswehr* aux combats à l'étranger « *si les partenaires européens sont convaincus qu'une telle aide s'impose absolument* ». Mais pour l'instant, Paris et Berlin se contentent d'envoyer au Mali la Brigade franco-allemande pour cette première mission européenne en Afrique.

Toutes ces déclarations semblent marquer un tournant sur la question particulièrement délicate des interventions militaires. D'aucuns en concluent même que cela traduirait la fin d'un profond complexe allemand, conforme au refus de voir des soldats de la *Bundeswehr* intervenir armes à la main à l'étranger pour éviter tout parallèle avec les exactions de la *Wehrmacht*. Au « *Plus jamais cela* », repris surtout par les pacifistes, mais pas seulement eux, d'autres répondaient également qu'une Allemagne démocratique se devait de clamer avec la même ferveur « *Plus jamais Auschwitz* ». C'est Joschka Fischer, ministre des Affaires étrangères (et principal représentant des Verts), qui le premier a milité en faveur d'une participation allemande à une opération militaire sur le territoire de la Yougoslavie. Prudemment, cette « guerre du Kosovo » (avec les forces de l'OTAN) en 1999 était qualifiée d'« *intervention humanitaire* ». Pas ques-

tion pour Berlin d'accepter un massacre de populations aux portes de l'Europe, même sans mandat des Nations-Unies. Cette première intervention a été suivie de plusieurs participations à des opérations de l'Alliance atlantique ou de l'ONU à l'étranger. Aujourd'hui, ce sont quelque 5 000 soldats allemands qui sont stationnés dans neuf pays différents aux côtés d'autres forces étrangères pour tenter d'y maintenir la paix dans le cadre de missions internationales et toujours avec l'accord des députés du *Bundestag*, en vertu d'un article voté en 1995 après un verdict de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe prononcé l'année

**« Le chef de l'Etat, Joachim Gauck, a plaidé quant à lui en faveur d'une politique étrangère allemande 'plus active' »**

précédente. Dès la réunification du pays en 1990, un débat avait été lancé sur la vocation de l'armée allemande (entre *peacebuilding* et *peacekeeping*) hors des frontières de l'OTAN. Le gouvernement chrétien-libéral du chancelier Helmut Kohl était favorable à une participation de la *Bundeswehr* à des interventions mandatées par les Nations-Unies, l'opposition de l'époque (sociaux-démocrates et Verts) y était opposée (du moins jusqu'en 1992). Depuis la guerre du Kosovo en 1999, l'Allemagne s'est associée de nombreuses fois à des opérations militaires, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international lancée après les attentats du 11 septembre 2001. Mais la timidité du gouvernement allemand, par exemple lors de l'opération des forces françaises en Libye en 2011, lui a valu de nombreux reproches de la part de ses alliés occidentaux.

A cette tiédeur justifiée par l'Histoire, le président de la République, Joachim Gauck, semble avoir répondu en février 2014 en déclarant que « *l'Allemagne n'est pas une île* », précisant pour être sûr d'être bien compris que « *les conséquences de l'inaction peuvent être plus graves que celles de l'action* ». Des propos qui ont été largement repris dans les milieux politiques et dans la presse, y compris à l'étranger, sans provoquer pour autant de débat passionné et donnant discrètement raison au chef de l'Etat qui demande désormais à son pays de « *ne pas se cacher derrière la culpabilité de l'Allemagne pour fermer les yeux* ».