

**APRÈS LE TRAITÉ DE NICE :
L'HARMONISATION DU DISCOURS FRANCO-ALLEMAND
À TRAVERS LE PROCESSUS DE BLAESHEIM**

PAR

FRANÇOIS RIVASSEAU (*)

ET

ANDREAS MICHAELIS (**)

Depuis un an, un travail intense et patient est à l'œuvre à travers une nouvelle formule, un nouvel avatar, au sens positif du terme, des relations franco-allemandes : le processus informel de Blaesheim.

On désigne par « processus de Blaesheim », un processus de concertation étroit et régulier qui complète les deux sommets franco-allemands annuels dont la préparation sur six mois et le caractère plus formel relèvent d'une logique différente. Ce processus lancé le 31 janvier 2001 à Blaesheim s'organise autour de rencontres à cinq associant le Président de la République et le Premier ministre français, le Chancelier allemand et les deux ministres des Affaires étrangères. Ces réunions au sommet, qui ont lieu environ tous les deux mois, se déroulent à huis clos, sans la présence d'aucun collaborateur, ce qui permet des échanges très directs et très francs.

Entre ces réunions prennent place, à un rythme plus soutenu, des rencontres entre les deux ministres des Affaires étrangères. Celles-ci réunissent un nombre limité de participants, le « format Blaesheim » : les ministres sont accompagnés d'un membre de leur cabinet, du directeur politique, du directeur des affaires européennes et du porte-parole. Lorsque des questions particulièrement importantes concernant un ministère bien précis sont discutées, la réunion des ministres des Affaires étrangères peut être élargie : ainsi, à propos de la Politique agricole commune (PAC), le 13 mars 2001, a eu lieu une réunion « Blaesheim » avec participation des deux ministres de l'Agriculture. De la même manière, le 12 juin 2001, en marge du sommet franco-allemand de Fribourg, s'est tenue une rencontre « Blaesheim » avec participation des deux ministres de l'Intérieur et, le 23 novembre, en marge du Sommet de Nantes, une réunion avec participation des deux ministres de l'Économie et des Finances.

(*) Porte-parole du ministère des Affaires étrangères français et enseignant en Relations internationales, Université de Bordeaux IV.

(**) Porte-parole du ministère fédéral des Affaires étrangères allemand.

A noter enfin que, entre chaque réunion ministérielle, se tiennent en principe des réunions de travail bilatérales entre les deux directeurs politiques, les deux directeurs des affaires européennes, et les deux porte-parole. Les deux cabinets sont donc en contact permanent (1).

LE PROCESSUS DE BLAESHEIM, OUTIL DE RECONSTRUCTION D'UNE APPROCHE COMMUNE FRANCO-ALLEMANDE

La relation franco-allemande change de nature après la chute du Mur de Berlin et se rééquilibre différemment. C'est à partir de 1995, avec l'arrivée à la tête des deux pays, de dirigeants nouveaux (Jacques Chirac, Alain Juppé puis Lionel Jospin en France, Gerhard Schröder en RFA), que le changement s'impose dans le style et la substance des relations diplomatiques (2).

A Nice, les insuffisances de la gestion traditionnelle des relations franco-allemandes apparaissent cruellement à jour. Le *mantra* selon lequel « tout doit toujours aller entre Paris et Berlin » ne peut plus être répété mécaniquement. Le processus de Blaesheim apparaît comme une réponse nécessaire aux nouveaux défis de la relation franco-allemande.

Un constat de départ simple

Dans l'Europe post-Nice qui préfigure déjà l'Europe à 27, et en attendant que les résultats futurs de la Convention et de la CIG se concrétisent, deux schémas d'organisation sont concevables :

- le premier est fondé sur une structure fixe : la relation franco-allemande et son prolongement indispensable dans le triangle Paris-Londres-Berlin et le rôle d'impulsion majeur des grands autres Européens : Italie-Espagne, demain la Pologne peut-être... Autour de ce cercle, les autres membres de l'Union s'organisent en fonction des sujets. Ils savent que ce

(1) A partir du 31 janvier 2001, les chefs d'Etat et de gouvernement et les ministres des Affaires étrangères des deux pays se sont rencontrés de manière informelle suivant un rythme régulier (à peu près bimensuel : 31 janvier 2001 en France à Blaesheim, 20 mars 2001 en Allemagne à Herxheim, 11 mai 2001 à Paris, 5 septembre 2001 à Berlin, 24 octobre 2001 à Paris, et 4 février 2002 à Berlin). Entre ces rencontres au format très restreint, les deux ministres des Affaires étrangères, Hubert Védrine et Joschka Fischer, préparent le travail lors de réunions mensuelles (16 février 2001 à Stuttgart, 8 mars 2001 à Paris, 23 avril 2001 à Francfort, 16 mai 2001 à Vézelay, 21 juin 2001 à Berlin, 29-30 août 2001 à La Celle-Saint-Cloud, 15-16 octobre 2001 à Munich, et 24 janvier 2002 à Berlin).

(2) Sous la présidence belge et notamment à Laeken, la France et l'Allemagne ont travaillé ensemble à une contribution commune sur l'avenir de l'Europe et la manière de préparer la prochaine conférence inter-gouvernementale de 2004. Dans le domaine agricole s'opère un certain rapprochement des positions allemande et française sur la Politique agricole commune (PAC), la réforme de la PAC constituant à l'évidence un point clef pour la bonne coopération franco-allemande. Dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, ont été créés des groupes de travail sur la police européenne des frontières, l'asile, l'immigration et le retour, la coopération consulaire et les conséquences de l'élargissement. Enfin, un groupe de travail sur la mondialisation a été créé lors de la rencontre de Berlin, le 5 septembre 2001.

- système ménage à chacun d'entre eux, fût-ce le Luxembourg, une influence supérieure à celle qui lui reviendrait à titre purement national ;
- un autre schéma est celui de coalitions variables selon tel ou tel sujet, rappelant finalement assez l'Europe de la Belle Epoque. Ce système risque de dériver, en fonction des regroupements d'alliance vers une opposition bloc à bloc à l'image de ce qui s'était passé avant 1914.

Les négociations difficiles de l'Agenda 2000 sous présidence allemande et du Traité de Nice sous présidence française avaient suscité des doutes et des questions. Le 31 janvier 2001 à Blaesheim, la France a clairement interrogé l'Allemagne : au cours des 40 dernières années, le premier schéma a prévalu ; le moment est-il venu de passer à un autre schéma ? La France ne le souhaitait pas, mais était naturellement prête à s'en accommoder, si c'était là la préférence de l'Allemagne. Ce jour-là, la réponse allemande a été dénuée d'ambiguïté : il fallait que Paris et Berlin poursuivent leurs efforts communs et travaillent à éviter la dérive vers une Europe multipolaire.

La nécessité de s'adapter à un contexte plus exigeant

Le processus a permis d'engager un dialogue serré et important, sur un rythme sans précédent. Avec cinq rencontres de chefs d'État en un an, et dix rencontres ministérielles, en plus des sommets officiels habituels, l'effort de la France et de l'Allemagne pour faire vivre la relation franco-allemande est exceptionnel. Il s'agit de s'adapter à un contexte plus exigeant.

L'objectif est de prévoir, de discuter et, si possible, de régler à l'avance les divergences habituelles entre Paris et Berlin, en d'autres termes, comme le rappellent périodiquement Hubert Védrine et Joschka Fischer, de bâtir des blocs de convergence partout où cela est possible, notamment avant les grands rendez-vous européens qui permettent de reconstituer une approche commune.

Sur le fond des dossiers, le bilan de cette concertation est positif. Sur plusieurs thèmes d'importance majeure, la France et l'Allemagne ont pu bâtir des positions convergentes :

- au Conseil européen de Stockholm, Paris et Berlin ont défendu le principe d'une libéralisation maîtrisée et ont évité son accélération pour un certain nombre de secteurs comme l'énergie ou les postes, bref les « industries de réseaux » ;
- au Conseil de Göteborg, la France et l'Allemagne ont maintenu une approche commune de l'élargissement : refus d'anticiper les décisions budgétaires de 2006, maintien du principe selon lequel chaque candidature doit être instruite et évaluée selon ses mérites propres, etc.

L'importance de l'évolution des relations franco-allemandes

Le cours des relations franco-allemandes demeure déterminant pour l'Europe même si c'est moins et différemment qu'hier.

Nous ne savons pas si l'on pourra demain, dans une Europe à 27, parler encore de moteur franco-allemand. La France et l'Allemagne, on l'a déjà vu à Nice à propos du format de la Commission, ne sont pas en mesure d'entraîner toujours l'Union européenne vers les bonnes solutions. Mais comme l'a dit encore récemment Joschka Fischer, là où la France et l'Allemagne ne sont pas d'accord, rien ne se passe. Peut-être le mot « démarreur » sera-t-il à l'avenir plus approprié dans le sens où, faute d'une impulsion commune, française et allemande, l'Europe demeurera bloquée, mais où cette impulsion ne suffira plus à elle toute seule à entraîner suffisamment les autres.

Il demeure qu'au centre de l'Europe, la France et l'Allemagne incarnent en réalité des intérêts et des perspectives différents, tellement différents qu'ils ne peuvent être surmontés que par une volonté politique très forte. D'autant plus forte que ces différences sont plus clairement revendiquées, ce qui constitue une évolution saine. L'existence du processus de Blaesheim témoigne de cette volonté-là.

Le jeu en vaut la chandelle car les compromis élaborés ainsi ont beaucoup de chance de représenter un point d'équilibre non pas seulement franco-allemand, mais aussi au sein de l'Europe; c'est ce qui fait l'intérêt stratégique et le caractère irremplaçable des discussions à travers le Rhin.

La relation franco-allemande, devenue plus difficile, nécessite un effort plus soutenu – c'est l'objet de la cascade de réunions en format « Blaesheim » –, mais appelle aussi un changement dans le travail et dans la manière d'aborder les problèmes : qu'il s'agisse pour la France et l'Allemagne d'accepter une réalité nouvelle, qu'il s'agisse aussi à Paris et à Berlin de prêter attention et d'investir plus d'efforts dans ce qui apparaît comme l'un des volets les plus originaux de Blaesheim : la communication.

LA COMMUNICATION FRANCO-ALLEMANDE : UN TRAVAIL SANS CESSÉ RECOMMENCÉ

Le processus de Blaesheim a réussi, sur le plan de l'image et de la communication : les partenaires de Paris et Berlin ont senti la relance du moteur franco-allemand; la presse et les analystes l'ont également perçue, si bien que la pression médiatique qui avait pesé au lendemain du sommet de Nice s'est allégée. L'un des principes fondamentaux du « contrat franco-allemand », qui consiste à chercher à parler autant que possible d'une seule voix et à ne pas régler sur la place publique les différends susceptibles d'éclater, a été retrouvé.

Cela est en grande partie le résultat d'une nouvelle méthode de travail.

La méthode

On peut bâtir de la convergence « de bas en haut », en résolvant pas à pas et patiemment, au niveau des services, les difficultés, et en faisant trancher les derniers éléments litigieux au niveau hiérarchique supérieur des Premiers ministres, voire des chefs de gouvernement. Mais on peut aussi bâtir, à partir de la communication, la convergence « de haut en bas », en affirmant une ligne de communication publique commune qu'il appartient ensuite aux services de traduire en décisions et en orientations concrètes. Les deux méthodes sont à l'œuvre à Blaesheim. L'originalité du processus consiste à ne pas chercher à résoudre dans le détail les problèmes difficiles ou insolubles, mais à s'entendre sur les grandes lignes d'un langage public commun.

Par exemple, lors de la première réunion, Paris et Berlin ont essayé de savoir comment répondre en commun aux critiques d'hier et d'aujourd'hui sur la relation franco-allemande : lorsque le processus de Blaesheim a été lancé, la presse s'attachait à mettre en exergue une différence de rythme des réflexions menées à Paris et à Berlin sur l'avenir de l'Europe. Il était important de ne pas faire de cela un sujet de difficultés, d'autant qu'à l'arrivée, l'ambition était de bâtir une véritable convergence. Par suite s'imposait donc une communication sereine.

De même convenait-il de mieux intégrer dans l'expression publique la prise en compte des impératifs diplomatiques essentiels de l'autre. Particulièrement cruciale s'avère ici la capacité de la France et de l'Allemagne à résister à la tentation de conclure des accords avec d'autres pays européens, aujourd'hui l'Espagne, demain la Pologne, au détriment des intérêts du partenaire. C'est là que le partenariat franco-allemand prend tout son sens : faire en sorte que les diplomates français comprennent bien les intérêts diplomatiques allemands, et *vice versa*, et acceptent de les défendre, même au risque de compromettre un avantage ponctuel national immédiat dans le débat à quinze.

Il est également important de ne pas nourrir les clichés : tant en Allemagne, sur le caractère rétrograde d'élites françaises attachées à la défense à courte vue d'un statut dépassé, celui de la « *grosse Nation* », qu'en France, sur la volonté de la bureaucratie fédérale d'imposer un modèle germanique pour l'Europe. Cela ne sera possible que si la France et l'Allemagne sont objectivement en situation de démontrer de manière crédible qu'elles peuvent – sans renoncer à une saine défense de leurs intérêts nationaux – conclure des compromis équilibrés dans une perspective suffisamment ambitieuse pour elles-mêmes et pour l'Europe.

LES POINTS D'APPLICATION

Le mandat de Blaesheim comme l'a rappelé Hubert Védrine le 16 février 2001 n'est pas limité aux questions européennes, même si ces dernières constituent un gros morceau : la discussion porte aussi sur les grands sujets de politique internationale.

Dans la pratique, le premier sujet sur lequel Paris et Berlin ont rapproché leurs positions et agréé un langage commun a été la question de l'élargissement et plus particulièrement la manière d'évoquer la candidature polonaise. Le sujet s'imposait compte tenu de son importance, de son caractère sensible, et des liens trilatéraux existant dans le cadre du processus de Weimar. Par la suite ont été dégagées des approches communes sur des sujets aussi variés que la défense antimissiles, le Proche-Orient, les déchets nucléaires, le climat, la relation avec la Russie, certains éléments du dossier iraquien, la Politique agricole commune, l'avenir de l'Europe, la défense européenne, le clonage ou encore les prisonniers de Guantanamo. Cet inventaire à la Prévert montre bien l'effort systématique engagé et dans lequel les cabinets, les directeurs politiques, les directeurs des affaires européennes sont particulièrement bien placés pour prévoir et anticiper.

*

* *

Piloté par les chefs d'Etat et de gouvernement, confié aux deux ministres, et préparé au sein des deux ministères des Affaires étrangères, dont le rôle de coordination se voit ainsi renforcé dans le domaine peut-être le plus sensible de tous, le processus de Blaesheim apparaît véritablement comme un instrument diplomatique d'un type nouveau, l'un des premiers en tout cas du troisième millénaire.

Il est évident que son succès a tenu pour une part non quantifiable mais néanmoins certaine, à la bonne entente d'Hubert Védrine et Joschka Fischer, deux hommes aux parcours différents mais qui, pour des raisons bien particulières, accordent la plus grande importance à cette relation. La réussite repose aussi, à un niveau beaucoup plus modeste, sur les liens d'amitié qui ont pu naître dans ce contexte entre les fonctionnaires qui y sont associés – comme entre les deux auteurs de cet article. Et c'est ainsi que nous croyons que le processus de Blaesheim mérite de survivre à ses fondateurs.