
Les Balkans vus de Berlin aujourd'hui

Franz-Lothar Altmann

Janvier 2011

Comité d'études des relations franco-allemandes



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

Cette *Note du Cerfa* est publiée dans le cadre du « Dialogue d'avenir franco-allemand », un projet mené en coopération par le Comité d'études des relations franco-allemandes de l'Institut français des relations internationales, la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik et la

Robert Bosch **Stiftung**

Directeurs de collection : Louis-Marie Clouet, Hans Stark

Traduction : Anne-Céline Cornet

ISBN : 978-2-86592-831-6
© Ifri – 2011 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Auteur

Franz-Lothar Altmann est Senior Research Fellow à la Fondation Alexandre S. Onassis, à Athènes, professeur associé à l'université de Bucarest et rédacteur en chef de la revue *Osteuropa-Wirtschaft*.

Après ses études et son doctorat à Munich et à Francfort-sur-le-Main, Fr.-L. Altmann a occupé plusieurs postes de recherche à l'Osteuropa-Institut, puis à partir de 1987 au Südost-Institut à Munich, qu'il a dirigé de 1987 à 2000.

Il a été directeur du groupe de recherche sur les « Balkans occidentaux » à la Stiftung für Wissenschaft und Politik (SWP) de Berlin, président-directeur général de la Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde et rédacteur en chef de la revue *Osteuropa Wirtschaft*.

Il a été aussi travaillé pendant plusieurs années en recherche politique au Centrum für angewandte Politikforschung (CAP) de Munich, sur les questions liées à la « Mitteleuropa » et à la « Transformation vers la démocratie et l'économie de marché ».

Résumé

La chute du mur de Berlin et la réunification ont fait de l'Allemagne le partenaire privilégié des États de l'Europe du Sud-Est, à même de les soutenir dans leur intégration européenne. Les Balkans ont joué un rôle privilégié durant les années 1990 et 2000 pour Berlin, en servant de champ d'application au retour de l'Allemagne sur la scène internationale. Ces initiatives, traduisant une nouvelle confiance allemande, ont été parfois incomprises par les partenaires et alliés de l'Allemagne.

La politique allemande dans les Balkans a été en pratique portée par les ministres fédéraux des Affaires étrangères successifs. Depuis 2005, la priorité accordée aux Balkans a été sujette à un certain nombre de repositionnements, en fonction des évolutions divergentes des États de la région vis-à-vis de l'Union européenne (UE).

Sommaire

L'ALLEMAGNE NOUVELLEMENT UNIFIÉE ET LES BALKANS	4
La reconnaissance incomprise de la Slovénie et de la Croatie	5
Le Kosovo, déclencheur de la Realpolitik pour le SPD et les Verts allemands	6
UNE NORMALISATION DE LA POLITIQUE ALLEMANDE DEPUIS 2005	8
Une implication prioritaire pour les sociaux-démocrates (2005-2009)	9
Réorientation des priorités de la politique d'élargissement ..	10
La normalisation de l'engagement de la Bundeswehr	11
UNE PRIORITÉ ÉMOUSSÉE SOUS LA COALITION CDU/CSU-FDP	13
Un repositionnement des soutiens à la Croatie et à la Bosnie-Herégovine	14
La difficile gestion de la question serbe/kosovare	15
L'incompréhension face aux réticences européennes à l'égard de la Macédoine	15
Un décalage entre l'intérêt diplomatique et économique	16
CONCLUSION	19

L'Allemagne nouvellement unifiée et les Balkans

Le tournant des années 1989-1990, avec la chute du Mur et la réunification, a marqué une césure importante dans la politique étrangère allemande. La République fédérale d'Allemagne (RFA) et la République démocratique allemande (RDA) de l'époque s'étaient l'une et l'autre installées à l'intersection antagoniste Est/Ouest, le long de la fissure géopolitique mondiale, occupant chacune fermement une place sur laquelle elle n'avait aucune prise. Les deux parties de l'Allemagne n'étaient pas censées mettre en œuvre une politique étrangère propre, du moins pas avec une intensité comparable à celles des autres États européens.

Après la réunification, les pays d'Europe du Sud-Est – et d'Europe centrale et orientale – ont rapidement émis des signaux très clairs à l'attention de Berlin. L'Allemagne réunifiée était perçue comme le partenaire économique le plus intéressant, qui avait, à l'Est comme à l'Ouest, développé nettement plus de compétences en matière d'affaires orientales que tous les autres États d'Europe occidentale. On espérait aussi de la « nouvelle Allemagne » un engagement particulier au service de l'insertion politique des États en transition dans une Europe élargie et intégratrice. À partir du sommet européen de Copenhague de 2003, qui fixait les critères généraux auxquels les candidats à l'adhésion devaient satisfaire, tous les États voisins d'Europe de l'Est et du Sud-Est assignaient la même priorité à leur action extérieure : l'accession à l'UE. Pour les potentiels États membres en quête de soutien, il était évident que l'Allemagne était l'interlocuteur privilégié, puisqu'elle était déjà, avec la France, le pays qui activait le plus le moteur de l'intégration. Dans toutes les capitales est- et sud-est-européennes, les diplomates et autres représentants publics allemands se voyaient sans cesse affirmer que le temps était venu pour l'Allemagne de s'occuper davantage de ses voisins immédiats à l'Est et au Sud-Est, certainement aussi dans son propre intérêt. La langue allemande suscitait un intérêt nouveau, en particulier en Europe du Sud-Est, et devenait le moyen de communication avec l'étranger le plus utilisé après l'anglais, langue mondiale. Dans les pays d'Europe du Sud-Est, on soulignait régulièrement, telle une

rengaine stéréotypée, que les Allemands (et certainement aussi les Autrichiens) étaient les seuls Européens de l'Ouest capables de comprendre les problèmes de l'Europe du Sud-Est et qu'il était urgent de renouer les anciennes relations culturelles, politiques et surtout économiques.

La reconnaissance incomprise de la Slovénie et de la Croatie

Lorsque la Slovénie et la Croatie déclarèrent leur indépendance, à l'été 1991, conformément aux résultats des référendums qu'elles avaient organisés, l'Allemagne espéra tout d'abord que l'action de médiation de la Communauté européenne (CE) suffirait à aboutir rapidement à un accord de paix. La déception suscitée par l'indécision et les dissensions des États membres de la CE en fut d'autant plus grande ; l'opinion publique allemande eut l'impression que le degré d'information quant à ce différend était insuffisant dans les États partenaires. L'attitude compréhensive de l'Allemagne à l'égard de l'aspiration à l'indépendance de la Croatie et de la Slovénie suscita immédiatement chez ses principaux voisins, la France et la Grande-Bretagne, une prise de position pro-serbe et le recours à des explications tirées de l'histoire (fraternité d'armes entre l'Allemagne nazie et la Croatie fasciste), ce qui conforta Bonn dans l'idée que ses partenaires ne souhaitaient pas qu'on aboutisse à une solution sensée qui aurait tenu compte des intérêts de tous, au-delà des seuls intérêts de la Serbie.

La reconnaissance « prématurée » des indépendances slovène et croate souleva automatiquement la question des motivations de l'activité allemande : l'Allemagne poursuivait-elle ses propres intérêts dans la crise yougoslave ? La réponse ne saurait certes être uniquement négative. Le souhait de voir la stabilité et l'ordre s'installer dans cette région voisine était manifeste ; l'intérêt plus grand des citoyens allemands pour ce qui s'y passait, en raison de la proximité géographique des Balkans et de l'expérience (touristique) personnelle qu'ils en avaient, était compréhensible. Si l'on estime que de tels intérêts ne sont aucunement sujets à critique, on peut se demander si l'Allemagne poursuivait des intérêts égoïstes, dans le champ économique, voire dans le domaine politique.

L'Allemagne avait déjà été par le passé le partenaire le plus important des pays de l'Europe du Sud-Est, au premier rang desquels la Yougoslavie. Cependant, les relations des entreprises allemandes

avec les firmes serbes n'étaient pas moins intenses que celles avec des entreprises en Slovénie et en Croatie ; bien souvent, les contacts – surtout les contacts politiques – s'établissaient d'abord par l'intermédiaire de Belgrade, qui était le centre administratif et économique de l'ensemble de la Yougoslavie. Il faut cependant préciser que l'espace de l'Europe du Sud-Est – et la Yougoslavie en tant que pilote – n'a jamais plus retrouvé l'importance qu'il avait eue pour l'Allemagne pendant l'entre-deux-guerres. Néanmoins, l'Allemagne était sans doute plus intéressée au développement de relations économiques et politiques stables avec l'Europe du Sud-Est que tous les autres États occidentaux, exception faite de l'Autriche, et devait donc avoir en vue la stabilité de l'espace dans son ensemble.

Le Kosovo, déclencheur de la Realpolitik pour le SPD et les Verts allemands

Si la guerre en Croatie et la Bosnie a contribué à une prise de conscience tant dans l'opinion publique que dans la sphère politique allemande, le Kosovo marque quant à lui un tournant définitif dans la politique étrangère allemande, puisqu'il a provoqué un changement de cap net en direction de la *Realpolitik*, en particulier chez les écologistes des Verts (Die Grünen) et les sociaux-démocrates du Parti social-démocrate d'Allemagne (Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD). Il avait alors été souligné que la position centrale de l'Allemagne au sein de la Communauté européenne lui conférait la responsabilité de contribuer à la résolution de conflits ethniques violents, d'apporter son soutien à la construction démocratique, au respect des droits de l'Homme et des minorités, et d'agir de façon crédible dans des organisations internationales telles que l'UE, l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Organisation des Nations unies (ONU).

Le 5 mai 1999, le vice-chancelier et ministre des Affaires étrangères Joschka Fischer présentait au Parlement européen le projet d'un Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est. Pour le ministère allemand des Affaires étrangères, qui l'avait rédigé, l'objectif était le suivant : la communauté internationale devait accroître l'aide financière et le soutien en expertise fournis aux États de la région afin de provoquer chez eux un changement d'état d'esprit et de les inciter à privilégier la coopération plutôt que la confrontation, tout en leur offrant à long terme la perspective de rejoindre le processus d'intégration de l'UE. L'idée du Pacte de stabilité, qui a ensuite pris une

forme très concrète et a débouché, après une bonne dizaine d'années, sur l'actuel Conseil de coopération régionale (CCR), avait reçu tout d'abord un accueil peu enthousiaste de la part des États-Unis, qui avaient déjà lancé leur Southeast European Co-operation Initiative (SECI), des partenaires européens et, surtout, de Bruxelles. Encore une fois, c'était l'Allemagne qui soumettait une idée tellement plausible qu'elle était évidente, mais qui n'avait pas été élaborée conceptuellement par les autres acteurs européens : la Commission européenne paraissait regretter particulièrement de n'avoir pas été l'initiatrice du Pacte de stabilité et se montrait plutôt réservée dans un premier temps.

Lors de la mise en œuvre de la résolution du Conseil de sécurité n° 1244 (1999), l'Allemagne devint pour la première fois « nation cadre » dans un des secteurs de la Kosovo Force (KFOR) au Kosovo, se plaçant politiquement sur un pied d'égalité avec les Américains, les Britanniques, les Français et les Italiens. Selon le ministre allemand de la Défense Rudolf Scharping, ce signal clair indiquait que l'Allemagne réunifiée était désireuse de prendre de plus grandes responsabilités et, en même temps, que ses partenaires alliés étaient prêts à accepter qu'elle joue un rôle nouveau dans la défense de la paix et de la stabilité en Europe. À cet égard, la contribution militaire et humanitaire de l'Allemagne au Kosovo est en effet remarquable dans la mesure où elle illustre la difficulté avec laquelle les politiques et l'opinion publique se sont approprié cette nouvelle situation internationale.

Une normalisation de la politique allemande depuis 2005

La politologue allemande Helga Haftendorn a qualifié la première phase de la politique étrangère allemande, de la réunification à la fin des années 1990, de période de « continuité et consolidation », qui peut aussi être caractérisée comme un « retour dans la politique mondiale »¹. Cependant, le refus quelque peu embarrassé de Bonn de participer à la guerre en Irak (la République fédérale a apporté une aide logistique et financière aux États-Unis) a isolé l'Allemagne en Europe et porté un coup rude aux relations transatlantiques. Sur le sujet de la politique financière et agricole de l'UE, l'Allemagne a dû faire de coûteuses concessions à la France ; la demande d'un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies n'a pas abouti. Le projet germano-russe de construction d'un gazoduc en mer Baltique a encore éloigné l'Allemagne de ses partenaires, en particulier des nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale.

Après la défaite électorale de la coalition rouge-verte du chancelier Gerhard Schröder, les efforts de la nouvelle chancelière Angela Merkel ont visé à redonner à l'Allemagne son rang de puissance centrale en Europe et à façonner la politique européenne selon la conception allemande. Pour cela, il fallait rechercher une concertation étroite avec la France et d'autres partenaires importants, en particulier la Grande-Bretagne et la Pologne. Plus que tout autre gouvernement ne l'avait jamais fait, la grande coalition rouge-noire formée des partis social-démocrate et conservateur a défendu les intérêts allemands et européens avec assurance, après que l'Allemagne avait réclamé au cours des années précédentes de pouvoir jouer le rôle de moteur de la politique européenne, y compris en matière d'élargissement de l'Union. Dans cette optique, A. Merkel et le

¹ H. Haftendorn, « Deutschlands Rückkehr in die Weltpolitik », *Politische Studien*, n° 425, mai/juin 2009.

ministre des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier se sont révélés des pragmatiques réalistes plus que des visionnaires².

Une implication prioritaire pour les sociaux-démocrates (2005-2009)

L'accord de coalition conclu entre le SPD et les conservateurs de l'Union chrétienne démocrate d'Allemagne et l'Union chrétienne-sociale en Bavière (Christlich Demokratische Union Deutschlands/Christlich Soziale Union in Bayern, CDU/CSU) le 11 novembre 2005 contenait des promesses grandioses : Berlin voulait retrouver le rôle de moteur de l'Union européenne et surmonter la perplexité qui s'était installée sur le continent au lendemain de l'échec des référendums organisés en France et aux Pays-bas au sujet du traité constitutionnel. La chancelière Merkel souligna de manière très claire que la politique européenne relevait de son pré carré, ce qui lui était d'autant plus facile que ses alliés au gouvernement ne comptaient aucune personnalité de poids et qu'elle n'avait donc pas à composer avec un ministre des Affaires étrangères en vue, contrairement à ses prédécesseurs Helmut Kohl (avec Hans-Dietrich Genscher aux Affaires étrangères) et G. Schröder (avec Joschka Fischer). Fr.-W. Steinmeier disposait cependant d'une vraie expertise diplomatique et surtout d'un secrétaire d'État très expérimenté en la personne de Gernot Erler, qui était depuis des années, entre autres fonctions, président de la Südosteuropa-Gesellschaft. Si A. Merkel s'occupait prioritairement de la politique d'intégration de l'UE et des relations avec les États-Unis, ne permettant que rarement à Fr.-W. Steinmeier de venir sur le terrain de la politique européenne, ce dernier ainsi que G. Erler pouvaient cependant agir dans les autres domaines de la politique étrangère allemande. L'Europe du Sud-Est, avec ses chantiers permanents en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, ainsi que l'entrée attendue de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'UE en janvier 2007, devint un de leurs thèmes de prédilection. Ceci est aussi lié, en partie, au fait qu'il n'y avait que relativement peu de « spécialistes » de la politique étrangère dans les rangs des partis conservateurs et presque aucun connaisseur avéré de l'Europe du Sud-Est. À l'inverse, les sociaux-démocrates affichaient un réel intérêt pour

² W. Weidenfeld, « Kleine Schritte statt großer Würfe. Eine Bilanz schwarz-roter Europapolitik », *WeltTrends, Zeitschrift für internationale Politik*, vol. 17, n° 67, juillet/août 2009, p. 85 et suivantes.

l'Europe du Sud-Est – et de vraies connaissances. Leurs députés pouvaient aussi compter sur un fort soutien de la part de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), fondation politique proche du SPD, qui disposait de représentants dans tous les États d'Europe du Sud-Est, rédigeait des rapports, préparait et accompagnait les déplacements des députés sociaux-démocrates dans la région.

Réorientation des priorités de la politique d'élargissement

Dans l'accord de coalition pour la 16^e législature³, une seule page était consacrée à la politique d'élargissement. Les négociations d'adhésion avec la Croatie étaient saluées et la perspective européenne des autres États des Balkans occidentaux, fixée par le Conseil européen de Thessalonique, était confirmée. En revanche, la question des relations avec la Turquie et de l'arrimage de ce pays à l'UE se voyait accorder une place nettement plus grande. Les rédacteurs de l'accord soulignaient que les négociations d'adhésion entamées le 3 octobre 2005 étaient un processus dont la fin demeurait ouverte, qui ne justifiait aucun automatisme et dont l'issue ne pouvait être garantie.

Le programme pour la présidence tournante allemande du Conseil, au premier semestre 2007, contenait un point spécifique intitulé « Élargissement de l'UE et développement de l'espace européen de sécurité et de stabilité ». La Grande coalition faisait spécifiquement référence à la capacité d'absorption ultérieure de l'Union. La stabilisation des Balkans occidentaux et, en particulier, le soutien apporté au Kosovo dans le cadre des négociations autour de son statut (puis la sécurisation de la solution trouvée), étaient aussi mentionnés – à cet égard, le gouvernement Merkel s'inscrivait dans la continuité. Cependant, au lieu de miser prioritairement sur la Russie comme partenaire européen, comme l'avait fait G. Schröder, le gouvernement rouge-noir Merkel-Steinmeier renouait avec l'idée d'une nouvelle politique pour l'Est (*Ostpolitik*), élargie stratégiquement. L'opération de « séduction » à laquelle le gouvernement Schröder avait entrepris de se livrer auprès de la Russie, qui avait conduit à un renforcement des liens dans les domaines énergétiques

³ « Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD ».

et commerciaux, fut prudemment révisée. Le ministre des Affaires étrangères Fr.-W. Steinmeier s'engagea résolument en faveur d'une diversification des importations allemandes et européennes d'énergie, bien que la seule alternative à la route Nord-Est (Nord Stream) fût le gazoduc Nabucco, au Sud-Est. L'Allemagne soutint ce projet, dont le tracé traversait les Balkans, ainsi que la Communauté de l'énergie d'Europe du Sud-Est, fondée conventionnellement à Athènes en 2006. La nouvelle politique étrangère comprenait surtout le nouveau Partenariat oriental (PO) instauré lors du sommet de Prague, au début du mois de mai 2009, qui devait clairement se lire comme un contrepoids à l'Union pour la Méditerranée (UPM) initiée par la France. Le veto opposé à la création d'une UPM dominée par la France et n'associant pas l'ensemble des 27 États membres reflétait la nouvelle assurance de l'Allemagne souveraine, sans toutefois la mettre en scène de manière trop forcée.

Sous la houlette allemande, le processus de ratification du traité de Lisbonne surmonta sa paralysie, qui s'était installée après l'échec des référendums relatifs au traité constitutionnel. Outre les nécessités internes, ceci était particulièrement important pour débloquent l'élargissement, qui aurait atteint ses limites institutionnelles sous l'empire du traité de Nice.

La normalisation de l'engagement de la Bundeswehr

Aujourd'hui, la présence militaire allemande dans les Balkans semble être une évidence. Les conflits dans cette région ont conduit à un changement de paradigme dans la politique de sécurité allemande, changement qui – sous l'effet des événements et de leurs conséquences directement perceptibles – s'est produit en un temps très court et a été soutenu par le gouvernement rouge-vert. Le processus de réorientation – la redéfinition de la politique de sécurité allemande – a d'abord été marqué par de vives controverses politiques, mais a conduit à faire de l'armée allemande (la *Bundeswehr*) un des principaux contributeurs en troupes pour les missions de paix internationales⁴. En novembre 2010, la *Bundeswehr* déploie encore 1 385

⁴ Cf. St. Flechtner, « In neuer Mission. Auslandseinsätze und die deutsche Sicherheitspolitik », *Kompass 2020*, Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung, mai 2007, p. 8 et suivantes. Cf. aussi Fr.-L. Altmann, « Die Bundeswehr auf dem Westlichen Balkan

soldats au Kosovo (au sein de la KFOR) et 115 en Bosnie-Herzégovine (Force de l'Union européenne [EUFOR] Althea). Il faut aussi souligner que ce sont les débats autour de l'engagement de la *Bundeswehr* dans les Balkans qui ont rendu possible la participation de l'Allemagne à des interventions internationales dans le monde entier, dans lesquelles sont engagés plus de 7 000 soldats allemands.

(The German Army in the Western Balkans) », *IMS Internationales Magazin für Sicherheit*, n° 5, 2008, p. 37-39.

Une priorité émoussée sous la coalition CDU/CSU-FDP

Outre le soutien général à la politique d'élargissement, qui se révèle pourtant moins convaincant de la part la nouvelle coalition noire-jaune⁵, la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo restent des éléments dominants de la politique étrangère allemande. Le passage consacré à la politique d'élargissement dans le contrat de coalition du 24 octobre 2009 est pourtant encore plus laconique que dans le précédent contrat de coalition quatre ans auparavant : « Nous sommes en faveur d'une politique d'élargissement mesurée »⁶. En tout et pour tout, ce sont six lignes qui sont consacrées à la politique d'élargissement en général ; la Turquie, en revanche, fait l'objet d'une plus grande attention, le caractère ouvert des négociations d'adhésion étant souligné et la « relation privilégiée » entre la Turquie et l'Allemagne mentionnée. La question turque révèle une nette divergence d'appréciation entre les partenaires de coalition. Avant la visite en Turquie du vice-chancelier et ministre des Affaires étrangères Guido Westerwelle (Parti libéral-démocrate [Freie Demokratische Partei, FDP]), à la fin du mois de juillet 2010, la CSU lui avait expressément demandé de « dire à la Turquie que des discussions ultérieures ne sont pertinentes que si elles sont menées avec l'objectif exclusif d'un partenariat privilégié »⁷. Lors de son déplacement en Turquie, G. Westerwelle a déclaré que le pays n'était pas encore en mesure d'intégrer l'Union, tout en soulignant l'intérêt allemand pour un « arrimage à l'UE ». Il a toutefois évité d'employer l'expression prisée de la CDU et de la CSU (et de la chancelière Merkel) d'un « partenariat privilégié » à la place d'une adhésion pleine à l'UE.

⁵ La coalition noire-jaune unit les conservateurs de la CDU/CSU et les libéraux du Parti libéral-démocrate (Freie Demokratische Partei, FDP), suite aux élections au Bundestag du 29 septembre 2009.

⁶ « Wachstum. Bildung. Zusammenhalt - Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP ».

⁷ Déclaration du secrétaire général de la CSU au quotidien *Der Tagesspiegel* le 27 juillet 2010.

Un repositionnement des soutiens à la Croatie et à la Bosnie-Herzégovine

La coalition noire-jaune n'a pas de réserves à l'égard de l'adhésion à l'UE de la Croatie, hypothèse qui semblait perçue de manière plus ambivalente sous l'ère de la grande coalition (2005-2009). Les sociaux-démocrates gardent une distance critique vis-à-vis de Zagreb, ce qui s'explique notamment par le fait que le soutien accordé par H. Kohl et H.-D. Genscher au gouvernement de Franjo Tudjman, avec l'assentiment de la plupart des Allemands, avait suscité de nombreuses critiques dans les pays amis. Le successeur de Fr. Tudjman à la tête de l'Union démocratique croate (Hrvatska Demokratska Zajednica, HDZ), le Premier ministre Ivo Sanader, était un partenaire apprécié en particulier à Munich, auprès de la CSU, alors que le SPD essayait toujours d'incarner une sorte de contre-poids à la politique étrangère favorable à la Croatie menée par la CDU/CSU. Le cas d'Ante Gotovina, général croate aujourd'hui jugé pour crimes de guerre devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), et la lenteur des réformes (justice et administration) font l'objet d'appréciations divergentes au sein de la CDU/CSU. En revanche, le récent scandale autour du groupe bancaire Hypo Alpe Adria – fraudes et malversations supposées en Autriche, Bavière et Croatie – a conduit la CSU à s'éloigner de son ancien ami I. Sanader. Pour justifier l'attitude positive envers l'adhésion de la Croatie à l'UE, c'est dorénavant surtout la fonction de « poisson pilote » du pays pour le reste des Balkans occidentaux qui est mise en avant.

L'Allemagne est membre du Groupe de contact pour les Balkans depuis 1994 et s'implique activement dans le suivi de l'évolution en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et en Serbie. Les fondations politiques allemandes FES (proche du SPD) et Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS, proche de la CDU) sont très présentes en Bosnie-Herzégovine et y mettent en œuvre – souvent de manière conjointe – la politique de développement officiellement soutenue par l'Allemagne. Ainsi, elles se sont à plusieurs reprises impliquées dans le funeste débat autour de la réforme constitutionnelle en Bosnie. En dépit de la nature fédérale de son régime, l'Allemagne soutient dans ce cadre clairement une centralisation plus forte des structures politiques et administratives en Bosnie-Herzégovine. Lors de sa visite à Sarajevo, à la fin du mois d'août 2010, le ministre fédéral des Affaires étrangères G. Westerwelle a mis en garde les Bosno-Serbes contre une sécession de leur entité, la République serbe de Bosnie (Republika Srpska). « L'intégrité territoriale de la Bosnie ne saurait

faire l'objet d'aucune discussion », a-t-il déclaré le 27 août 2010 au sortir d'une réunion avec son homologue bosniaque, Sven Alkalaj. Une désintégration de l'État fédéral de Bosnie-Herzégovine ruinerait aussi ses chances d'intégrer l'UE.

La difficile gestion de la question serbe/kosovare

Au cours de sa tournée balkanique, G. Westerwelle s'est également rendu en Croatie, en Serbie et au Kosovo, et a confirmé les positions allemandes : la Croatie serait bientôt membre de l'UE ; la Serbie en revanche devrait coopérer avec le TPIY et clarifier sa relation au Kosovo, que l'Allemagne a été un des premiers États à reconnaître comme indépendant, en 2008. Il a essayé de justifier la politique menée par l'Allemagne à l'endroit de la Serbie par des arguments ostensiblement factuels. La reconnaissance de l'indépendance du Kosovo ne serait pas dirigée contre la Serbie, mais serait dictée seulement par la situation réelle, qui exclurait clairement un retour du Kosovo sous l'autorité de Belgrade. La Serbie devrait trouver une formule qui permette une coexistence non problématique sans reconnaissance formelle, telle que la conclusion d'un accord semblable à l'ancien traité fondamental de reconnaissance mutuelle entre les deux Allemagnes de 1972 (proposition de Wolfgang Ischinger, ancien secrétaire d'État aux Affaires étrangères) ou une reproduction de l'union entre la Serbie et le Monténégro – qui a été dissoute pacifiquement –, dans laquelle les deux États possédaient des systèmes fiscaux et douaniers différents, des monnaies distinctes, pour finir même des dispositions légales et des ministères des Affaires étrangères séparés. La « Communauté d'États Serbie-et-Monténégro » n'avait de réalité que formelle ; on aurait pu aussi l'appeler une confédération, le Parlement commun n'ayant *de facto* aucun pouvoir, puisque les parlements de chaque État étaient décisionnaires.

L'incompréhension face aux réticences européennes à l'égard de la Macédoine

L'Allemagne est fermement convaincue que la Serbie elle-même ne peut pas faire un pas en direction d'une UE dont quatre cinquièmes des membres ont reconnu l'indépendance du Kosovo. En revanche, il n'est pas possible non plus que la poursuite de l'élargissement fasse

du Kosovo une tache blanche sur la carte de l'UE, définitivement exclue de l'intégration, au seul motif qu'un État membre empêcherait son adhésion pour des raisons égoïstes et nationalistes. Les cinq États qui n'ont pas reconnu l'indépendance du Kosovo⁸ font d'ailleurs l'objet de la même incompréhension en Allemagne. Après l'avis rendu par la Cour internationale de justice (CIJ) de La Haye sur la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo, on estime de plus en plus que le refus de reconnaître le Kosovo s'explique par l'existence de problèmes internes (crainte d'être confronté à des sécessions) et non par le souci du droit international. La politique menée par Athènes sur la question du nom de la Macédoine suscite elle aussi l'incompréhension en Allemagne, qui n'est cependant pas exprimée aussi nettement qu'il le faudrait. Ici, c'est l'attitude fondamentalement anti-allemande d'une grande partie des Grecs qui est en cause, attitude qu'on ne souhaite pas attiser par des prises de position trop marquées dans le différend gréco-macédonien. D'un autre côté, le soutien accordé à Skopje, après avoir été un temps prioritaire, a été relativisé depuis que le gouvernement de Nikola Gruevski privilégie des actions de plus en plus provocantes (par exemple, le nom de l'aéroport international de Skopje, baptisé « Alexandre le Grand ») et refuse les propositions de compromis faites par les médiateurs internationaux. Les observateurs de la vie politique allemande ne comprennent cependant pas pourquoi le gouvernement fédéral accepte, dans sa correspondance officielle, d'utiliser l'acronyme FYROM (Former Yugoslav Republic of Macedonia – en français ARYM, Ancienne République yougoslave de Macédoine) au lieu du nom constitutionnel de République de Macédoine sous lequel l'Allemagne a pourtant reconnu ce pays.

Un décalage entre l'intérêt diplomatique et économique

La présence de l'Allemagne au sein de la « troïka » (UE, États-Unis, Russie) mise en place après l'échec de la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies visant à adopter le plan Ahtisaari pour le Kosovo, afin de discuter de manière permanente et à haut niveau de l'avenir du Kosovo, montre à quel point les deux gouvernements Merkel veulent se présenter comme des acteurs engagés. Le poste de

⁸ Chypre, Grèce, Roumanie, Slovaquie et Espagne.

porte-parole de l'UE a été confié en juillet 2007 au diplomate émérite, ancien ambassadeur à Washington et à Londres et ancien secrétaire d'État aux Affaires étrangères, Wolfgang Ischinger. Auparavant, deux Allemands avaient dirigé déjà la Mission intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK) : Michael Steiner et Joachim Rücker. Le ministère fédéral des Affaires étrangères avait en particulier mis en place un poste d'envoyé spécial (*Special Envoy*) pour l'Europe du Sud-Est, la Turquie et les États de l'Association européenne de libre-échange (AELE), directement subordonné au directeur politique, dont les titulaires ont régulièrement été promus à des postes importants après avoir quitté ces fonctions : Michael Schaefer est devenu directeur politique, Lilo Cyrus a pris la tête du service du personnel du ministère des Affaires étrangères et Emily Haber est actuellement aussi directrice politique. Ces nominations illustrent la très grande importance accordée à l'Europe du Sud-Est au sein de l'*Auswärtiges Amt*, indépendamment de la composition du gouvernement.

À l'inverse du contexte dans lequel le ministre G. Westerwelle a effectué sa tournée balkanique de trois jours durant l'été 2010, on remarque que la chancelière s'est rendue seulement en Bulgarie et en Roumanie en octobre de la même année, laissant les Balkans occidentaux intégralement à son partenaire de coalition – une situation analogue à celle qui prévalait sous la Grande coalition.

La place de l'Europe du Sud-Est dans le commerce extérieur allemand est relativement faible. Néanmoins, l'Allemagne est aujourd'hui à nouveau le premier partenaire commercial de la région, exception faite de l'Albanie, où l'Italie occupe la première place. Les pays des Balkans occidentaux ne représentent que 2 % à peine du commerce extérieur allemand, mais tous ont une balance commerciale déficitaire avec l'Allemagne. Ceci n'est compensé que partiellement par des transferts réalisés par des personnes originaires de ces pays et vivant – provisoirement ou définitivement – en Allemagne. Les 15,3 millions de personnes issues de l'immigration enregistrées en Allemagne, susceptibles d'envoyer de l'argent dans leur pays d'origine, représentent 18,3 % de la population totale allemande ; environ 8 % de ces migrants sont originaires des Balkans occidentaux. Les étrangers, c'est-à-dire les personnes qui ont toujours leur nationalité étrangère mais dont le séjour en Allemagne est autorisé, sont 6,7 millions, dont environ 720 000 viennent des Balkans occidentaux⁹.

⁹ Données 2007 du Statistisches Bundesamt (Office fédéral des statistiques).

Lorsqu'on examine l'engagement économique dans la région, on remarque que les banques allemandes, à l'inverse des banques italiennes ou autrichiennes par exemple, ne s'intéressent guère aux Balkans ; lorsqu'elles le font, c'est sans succès aucun – comme en témoigne l'affaire Hypo Alpe Adria. Mais l'accompagnement par une banque nationale est très important, précisément pour les investisseurs souhaitant réaliser un projet à l'étranger.

Conclusion

Au cours de l'avant-dernière législature et de la législature actuelle, la priorité accordée aux Balkans occidentaux s'est progressivement émoussée, sous l'effet de la lassitude généralisée de l'élargissement. Seuls la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo sont de temps à autre sous le feu des projecteurs ; d'autres thèmes se sont imposés à égalité : le partenariat avec l'Est, la région de la mer Noire, la stratégie pour le Danube. À long terme, cependant, les Balkans occidentaux garderont certainement une position forte dans la politique étrangère. L'Allemagne restera proactive dans le débat autour de l'élargissement, parce qu'elle s'inquiète de la stabilité de ses voisins. Mais elle ne sera plus le principal moteur de l'élargissement : au lieu de cela, elle exigera très clairement que les critères soient remplis et que les indicateurs de performance soient satisfaisants. Des concessions politiques, telles que celles qui ont été faites dernièrement à la Serbie, rencontreront à l'avenir une résistance croissante à Berlin.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le Quai d'Orsay et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991. Louis-Marie Clouet y est chercheur et responsable de la publication des « Notes du Cerfa » et des « Visions franco-allemandes ». Nele Wissmann travaille au Cerfa comme assistante de recherche et est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ».