

Pratiques diplomatiques

Le rôle des ambassades dans les sommets franco-allemands

Matthieu Osmont*

» Les ambassadeurs ont-ils encore un rôle à jouer à partir du moment où les chefs d'Etat et de gouvernement, les ministres, mais aussi les hauts fonctionnaires des deux côtés du Rhin se rencontrent fréquemment et occupent le devant de la scène ? Pour répondre à cette question, il convient d'étudier successivement le rôle des ambassades avant, pendant et après les sommets franco-allemands.

Il faut tout d'abord souligner que les réunions franco-allemandes au plus haut niveau existaient avant 1963. Déjà dans les années 1950, plusieurs rencontres entre le chancelier allemand et le président du conseil français ont été des étapes décisives dans le rapprochement franco-allemand, avant le retour du général de Gaulle au pouvoir en France. L'originalité de ces rencontres résidait à la fois dans leur caractère exceptionnel et dans le nombre relativement réduit de hauts fonctionnaires et de responsables politiques qui les préparaient et qui y participaient (en moyenne, les délé-

gations se limitaient à une dizaine de participants par pays). Dans ces conditions, les ambassadeurs jouaient un rôle difficilement remplaçable auprès des responsables politiques. Ce sont eux qui « *donnaient le ton* » des entretiens à venir, analysant la situation politique et suggérant des propositions concrètes pour faire avancer la coopération bilatérale.

Le Traité de l'Elysée marque une rupture dans la pratique des rencontres franco-allemandes au plus haut niveau. Il inaugure le « rituel » des sommets franco-allemands semestriels (en alternance

Deutsch-französische Gipfel aus der Sicht französischer Botschafter

Mit dem Elysée-Vertrag wird das „Ritual“ halb-jährlicher deutsch-französischer Gipfeltreffen eingeführt; sie lösen die seit den 1950er-Jahren unregelmäßig stattfindenden Konsultationen auf höchster politischer und administrativer Ebene ab.

Der auf französischer Seite mit der Organisation der ersten Gipfel befasste französische Botschafter in der Bundesrepublik, Roland de Margerie, äußert sich in seinen Memoiren kritisch: Für ihn finden die Gipfel zu häufig statt, und sie sind ihm zu spektakulär. Wichtiger seien die Vorbereitungstreffen in Anwesenheit des Botschafters gewesen, im Rahmen derer die Positionen im Vorfeld thematisiert und geklärt wurden.

Mit Valéry Giscard d'Estaing und Helmut Schmidt, die sich telefonisch im persönlichen Gespräch verständigten, änderte sich diese Arbeitsweise; François Mitterrand wertete die Rolle der Ministerien und Minister auf – in beiden Fällen nahm der Einfluss der Botschafter ab.

Dennoch blieb die französische Botschaft in Bonn stets eine wichtige Informationsquelle und unersetzlich bei den Vor- und Nachbereitungen der Gipfel – auch wenn der französische Botschafter François Seydoux bereits in den 1950er-Jahren die vertraulichen Gespräche zwischen Präsident und Kanzler beklagte.

Der deutsche Botschafter in Paris sei, so der Autor, wohl stets besser informiert gewesen als der französische Botschafter in Bonn. Red.

* Matthieu Osmont est docteur en histoire, professeur agrégé au lycée Jean Vilar de Plaisir.

en France et en Allemagne fédérale), réunissant les chefs d'Etat et de gouvernement des deux pays, mais aussi une partie des membres des deux gouvernements, ainsi que de nombreux hauts fonctionnaires. Le premier ambassadeur français confronté à l'organisation de ces sommets, Roland de Margerie, est très critique vis-à-vis de cette pratique nouvelle (voir l'article sur le rôle de Roland de Margerie en septembre 1962 dans *Dokumentel Documents* 3/2012). Dans ses mémoires, il note que ces rencontres lui paraissent « à la fois trop fréquentes, trop nombreuses et trop spectaculaires, ce qui entraîne plus d'inconvénients que d'avantages ». La taille des délégations augmente en effet considérablement par rapport à la période antérieure. Pour le premier sommet franco-allemand de Bonn, les 2 et 3 juillet 1963, Roland de Margerie relève le chiffre de « vingt-trois ministres et hauts fonctionnaires » français qu'il a fallu loger à Ernich (la résidence de l'ambassadeur, près de Bonn). Pour le sommet de Paris, les 13 et 14 février 1964, de Margerie note que « la délégation allemande comptera au moins quarante personnes » – ce qui est beaucoup trop, selon lui, pour avoir une discussion utile.

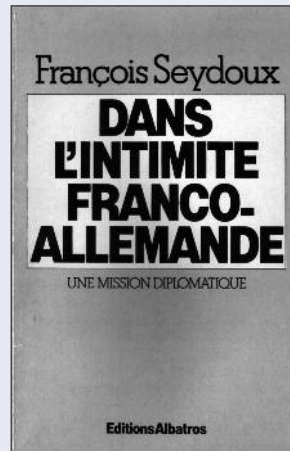
Dans ce nouveau contexte, l'ambassadeur reste tout de même un acteur déterminant dans la préparation des sommets. Dans le cas français, l'ambassadeur participe notamment aux conseils des ministres restreints qui se tiennent à Paris avant chaque rencontre franco-allemande. Au cours de ces réunions, destinées à harmoniser les positions des membres du gouvernement qui doivent participer au sommet, l'ambassadeur est systématiquement consulté. Par ailleurs, l'ambassadeur est toujours reçu par le président de la République, le premier ministre et le ministre des Affaires étrangères dans les jours qui précèdent chaque rencontre franco-allemande. Enfin, l'ambassadeur est l'auteur de « télégrammes d'ambiance » qui sont lus attentivement à Paris, car ils offrent une vue d'ensemble des relations franco-allemandes et permettent aux membres de la délégation française de connaître l'état d'esprit de leurs interlocuteurs allemands.

Ces pratiques n'évoluent guère au début des années 1970. En effet, Georges Pompidou avait hérité du général de Gaulle l'habitude de laisser

une grande marge de manœuvre aux diplomates dans la préparation des sommets franco-allemands. A l'inverse, l'arrivée au pouvoir de Valéry

L'ambassadeur et le président

« Par moments de Gaulle se divertissait. Il s'étonnait des dépenses de fonctionnement des trois communautés, en visant spécialement celles de la Communauté pour le charbon et l'acier. A la fin il m'interrogeait. 'Les Allemands, lui disais-je, estiment qu'en ayant accepté, au mois de décembre 1964, le règlement sur le prix des céréales, ils ont fait un pas vers nous. Ils attendent un remerciement qui consisterait pour le chance-



lier dans la convocation de la conférence politique des six chefs d'Etat et de gouvernement'. Ma réponse ne contenta pas le Général et il enchaîna : 'Les Allemands sont-ils satisfaits du marché commun ? S'il disparaissait, le re-

gretteraient-ils ?' – 'Je n'en doute pas' – 'Je le pensais, conclut le général, mais je tenais à en avoir la confirmation'. Tout le monde avait compris : un remerciement, pourquoi ? »

François Seydoux, *Dans l'intimité franco-allemande – une mission diplomatique*. Albatros, Paris, 1977, 184 pages. François Seydoux a été ambassadeur de France en Allemagne d'août 1958 à juillet 1962 et de février 1965 à avril 1970.

Giscard d'Estaing et de Helmut Schmidt en 1974 inaugure un changement notable dans les méthodes de travail. Selon Jacques Morizet, alors numéro deux de l'ambassade de France à Bonn, « on listait [à l'ambassade] toutes les questions qui nécessiteraient une discussion ou une décision au prochain sommet, mais on ne savait jamais si cette liste serait retenue car on apprenait après coup que les deux hommes s'étaient téléphoné pour décider de ce dont ils

voulaient parler ». Outre les problèmes induits par ces contacts téléphoniques directs, on remarque à la lecture des archives le rôle croissant joué à cette époque par l'entourage du président et du chancelier. Seuls les conseillers diplomatiques des deux dirigeants maîtrisent en effet la totalité de l'agenda des rencontres entre le président français et le chancelier allemand. Celles-ci ne se résument plus aux seuls sommets franco-allemands. Sont venus se greffer en 1974 les réunions du Conseil européen et en 1975 les sommets du G6 (devenu G7 en 1976). Or, les ambassades ne participent pas à la préparation de ces rencontres – ce qui contribue à leur marginalisation. Ce constat doit être cependant nuancé. Les télégrammes en provenance de Bonn restent lus à l'Élysée sous Valéry Giscard d'Estaing et l'ambassadeur continue de participer activement à la préparation des entretiens entre les ministres des Affaires étrangères.

L'arrivée au pouvoir de François Mitterrand en mai 1981 marque un nouveau tournant. Le nouveau président de la République abandonne en effet la tradition des conseils restreints. La cellule diplomatique de l'Élysée gagne en importance et intervient de plus en plus dans la préparation des sommets franco-allemands. Les cabinets des ministres concernés par ces sommets sont également plus impliqués, tandis que le nombre de ministres participant aux sommets franco-allemands tend à augmenter. Très tôt, les ambassadeurs se plaignent de ces nouvelles méthodes de travail qui nuisent selon eux à la bonne coordination des consultations franco-allemandes. Dans un entretien donné en 1987, quelques mois après son départ de Bonn, l'ambassadeur Jacques Morizet évoque ainsi un « *développement presque monstrueux* » des sommets franco-allemands, qui sont devenus « *invivables et mal préparés* ».

Cette évolution, confirmée dans les années 1990, n'enlève cependant pas entièrement à l'ambassadeur la possibilité d'influencer le contenu des entretiens franco-allemands. L'ambassade reste en effet la première source d'information pour les participants aux sommets franco-allemands. À côté des « *télégrammes d'ambiance* », toujours rédigés par l'ambassadeur lui-même, tous les services de l'ambassade sont mobilisés dans les semaines qui précèdent chaque sommet franco-

allemand pour fournir à Paris une documentation aussi précise que possible dans les différents secteurs de la coopération franco-allemande. Il est difficile d'évaluer précisément la manière dont ces documents sont utilisés par ceux qui les reçoivent (ministres, membres des cabinets, directeurs des administrations concernées, etc.). Toutefois, il est certain que ces informations contribuent à dessiner le cadre dans lequel les participants à chaque sommet vont discuter et négocier avec leurs interlocuteurs.

Un rôle discret pendant les sommets

Les ambassadeurs se font discrets lorsque le chef de l'État qu'ils représentent ou le chef de gouvernement est présent dans le pays où ils sont accrédités. Ils remplissent alors la double fonction d'hôte et d'assistant pour la durée des consultations bilatérales. Cette tâche, qui peut paraître ingrate, n'est pas seulement l'une des servitudes du métier diplomatique. Elle permet aussi à l'ambassadeur et à ses principaux collaborateurs de se familiariser avec les membres du gouvernement. Les trajets en automobile entre Bonn et Ernich, les pauses entre les entretiens, ou encore certains repas organisés à l'ambassade sont autant d'occasions pour l'ambassadeur de France en Allemagne d'échanger quelques mots avec le chef de l'État ou avec les membres du gouvernement français. Ces échanges participent d'une meilleure connaissance réciproque et créent une confiance entre « *représentants* » et « *représentés* », utile pour la réussite d'une mission diplomatique.

Lors des entretiens eux-mêmes, la présence de l'ambassadeur est très variable. Les tête-à-tête entre chancelier allemand et président français existent dès les années 1950, comme en témoigne l'ambassadeur François Seydoux dans ses mémoires. Se souvenant de sa « *déception lorsque le général s'entretenait en tête-à-tête avec Konrad Adenauer* », François Seydoux explique que de Gaulle « *avait adopté cette pratique lors de leur première entrevue à Colombey-les-Deux-Eglises* » et qu'il « *ne s'en départit ensuite qu'exceptionnellement* ». Toutefois, un compte-rendu de l'entretien en tête-à-tête était alors systématiquement rédigé à l'attention de l'ambassadeur. Ce n'est plus le cas à partir du milieu

des années 1970, ce qui complique la gestion de « l'après-sommet », dans la mesure où l'ambassadeur n'est pas toujours informé en détails de la teneur des entretiens au plus haut niveau.

Par ailleurs, dans les années 1960-1970, l'ambassadeur assiste fréquemment aux entretiens entre les ministres français et allemand des Affaires étrangères. Il peut être présent également lors des consultations entre d'autres ministres (même si cette tâche relève d'abord des conseillers techniques de l'ambassade). La présence de l'ambassadeur lors d'entretiens ministériels devient plus rare dans les années 1980-1990. Selon Jacques Morizet, « *les ministres des Affaires étrangères passaient les trois quart du temps en tête-à-tête et le reste avec leur délégation, imités bientôt par les ministres de la Défense et des Finances* ». Dans ces conditions, il devient difficile pour l'ambassadeur de réaliser ce qui relève traditionnellement de ses fonctions, à savoir le compte-rendu et le suivi des consultations franco-allemandes.

« Pré-négociations » et « après-sommet »

Les ambassades sont en effet chargées de « l'après-sommet ». Comme l'explique François Seydoux dans ses mémoires, « *l'hôte de passage sait fort bien qu'il n'a généralement que donné l'impression d'avoir tout réglé et que l'ambassadeur aura à aller ensuite au fond des choses avec l'expérience que lui-même et ses collaborateurs ont, au cours des ans, acquise sur place* ». Ce travail post-sommet est délicat à décrire puisqu'il représente le quotidien d'une ambassade. Il consiste dans un premier temps à analyser la réception de l'événement dans le pays-hôte, à travers la presse mais aussi au sein de la classe politique. Un accueil favorable permet d'envisager des suites concrètes aux propositions faites lors d'un sommet. On remarque toutefois que les annonces faites lors d'un sommet franco-allemand ne sont souvent que l'aboutissement d'un travail de long terme, associant ambassades et experts des deux pays. A titre d'exemple, on peut évoquer la signature, lors du sommet franco-allemand des 10 et 11 février 1972, d'une convention bilatérale portant création d'un baccalauréat franco-allemand. Cet accord est le résultat d'une volonté politique mais aussi d'un long travail dans

le cadre de commissions d'experts depuis la fin des années 1960, auxquels ont participé notamment les conseillers culturels de l'ambassade française à Bonn et de l'ambassade allemande à Paris.

A travers cet exemple, on perçoit une véritable continuité du rôle des ambassades dans la coopération bilatérale franco-allemande. Les ambassades réalisent d'abord un travail de terrain auprès de la société civile et des administrations de l'Etat-hôte, qui peut trouver, à un moment donné, un écho lors des sommets franco-allemands. Les ambassades sont donc au cœur de la préparation et du suivi des sommets. Elles sont des acteurs importants des « pré-négociations » qui déterminent souvent la réussite d'un sommet. Elles conservent également une fonction d'information essentielle, permettant aux deux délégations de connaître l'état d'esprit de leurs interlocuteurs.

Dans le cas français, plusieurs changements interviennent à partir des années 1970, tendant à réduire le rôle de l'ambassade dans le dialogue politique au plus haut niveau. Mais cette évolution n'est pas tant liée au mécanisme des consultations prévues par le Traité de l'Elysée qu'aux méthodes de travail des présidents de la République successifs. Il n'est pas certain que l'ambassade d'Allemagne à Paris ait connu les mêmes changements. En particulier, il semble que les diplomates allemands sont souvent mieux informés que leurs homologues français de la teneur des entretiens entre le chancelier allemand et le président français. Toutefois, ceci profite en définitive aux deux administrations, les informations circulant entre le Quai d'Orsay et l'*Auswärtiges Amt*.

Cet article est tiré d'une thèse de doctorat d'histoire intitulée *Les ambassadeurs de France à Bonn (1955-1999)*, dirigée par le professeur Maurice Vaisse et soutenue par l'auteur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris le 12 décembre 2011. Le passage dont il est question ici est documenté principalement par les archives diplomatiques françaises et allemandes, par les archives de la présidence de la République française, ainsi que par une série d'entretiens réalisés avec des diplomates français qui ont été en poste en Allemagne.