

Pologne/Allemagne : quelle coopération dans une Europe « à deux vitesses » ?

Dorota Richard

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2018/1 Printemps** , PAGES 157 À 168

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365678131

DOI 10.3917/pe.181.0157

Date de mise en ligne : 06/03/2018

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2018-1-page-157?lang=fr>



CAIRN · INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2018-1-page-157?lang=fr).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Pologne/Allemagne : quelle coopération dans une Europe « à deux vitesses » ?

Par **Dorota Richard**

Dorota Richard est docteur en science politique et relations internationales, et spécialiste de l'Europe centrale et orientale.

Les relations entre la Pologne et l'Allemagne, dégradées depuis octobre 2015, ont pris un nouveau départ au début de l'année 2017. Le pragmatisme d'Angela Merkel, et de nombreux contacts avec les dirigeants polonais, ont permis de renouer le dialogue. Toutefois, les différends persistent et affectent les relations entre les deux pays. En Pologne, la nomination d'un nouveau Premier ministre et le remaniement du gouvernement pourraient avoir pour objectif d'apaiser la situation.

politique étrangère

Depuis 1990, les relations entre la Pologne et l'Allemagne ont été exceptionnelles. Les traités signés par les deux pays après la chute du mur de Berlin ont permis d'entamer un processus de réconciliation, et la construction de relations basées sur une « communauté d'intérêts¹ ». Le Traité de bon voisinage et de coopération amicale du 17 juin 1991 a normalisé les relations, et initié un rapprochement important dans tous les domaines : économie, coopération culturelle et scientifique, partenariats entre villes et régions (environ 650) et échanges de jeunes. Cette politique a abouti à une forme d'eupéanisation des relations entre les deux pays². Ainsi l'Allemagne est-elle devenue un allié de premier plan pour la Pologne. Et le soutien allemand à son adhésion à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et à l'Union européenne (UE) a permis à la Pologne d'atteindre ses deux principaux objectifs de politique étrangère des années 1990. Une des conséquences de ce rapprochement a été l'accélération spectaculaire du développement économique de la Pologne, dont l'Allemagne est devenue

1. Traité entre la République de Pologne et la République fédérale d'Allemagne sur la confirmation de la frontière existante du 14 novembre 1990, et Traité de bon voisinage et de coopération amicale du 17 juin 1991.

2. O. Osica, « Polska-Niemcy : czterech wieki zbliżenia », *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, n° 1, 2017, p. 85-92.

le premier investisseur étranger et le premier partenaire commercial. La Pologne devenait, pour l'Allemagne, le pays d'Europe centrale le plus important.

L'anniversaire du Traité de bon voisinage marqué par les tensions

L'arrivée au pouvoir du gouvernement ultraconservateur du parti Droit et justice (PiS) en octobre 2015, juste avant le 25^e anniversaire du Traité de bon voisinage et de coopération amicale, a provoqué des tensions entre Varsovie et Berlin. La politique étrangère menée par PiS s'est avérée dominée par un rejet de l'héritage des précédents gouvernements libéraux, notamment en ce qui concerne les relations avec l'Allemagne et l'UE. En rupture, le nouveau ministre des Affaires étrangères Witold Waszczykowski, dans son premier exposé de politique étrangère, mettait en avant l'alliance avec la Grande-Bretagne au détriment des relations avec l'Allemagne. La Grande-Bretagne et les États-Unis étaient désignés comme partenaires stratégiques. Par ailleurs, dans une nouvelle vision des alliances, le Triangle de Weimar était remplacé par le Groupe de Visegrad, et l'idée d'une coopération centre-européenne élargie autour de l'Initiative des Trois Mers, sous *leadership* polonais³.

Les relations entre la Pologne et l'Allemagne s'inscrivent dans le contexte des défis auxquels est confrontée l'UE. La divergence principale concerne en effet la politique migratoire. Face au problème migratoire, il était primordial pour Angela Merkel de stabiliser et de renforcer l'UE. Le refus de la Pologne d'accepter la politique de répartition des réfugiés par quotas s'opposait donc directement aux priorités de la chancellerie allemande. Suite à ce refus, le déclenchement de la procédure d'infraction par la Commission européenne marginalisait un peu plus une Pologne déjà mise en difficulté après l'ouverture par la même Commission d'une procédure de sauvegarde de l'état de droit, suite aux décisions du gouvernement polonais limitant l'indépendance du Tribunal constitutionnel⁴.

La construction du gazoduc Nord Stream 2 a également contribué à dégrader les relations entre les deux pays. Le gouvernement polonais, qui y est opposé, considère que ce gazoduc constitue une menace pour ses

3. L'Initiative des Trois Mers (Baltique, Adriatique, mer Noire), nouveau format de coopération entre 12 pays d'Europe centrale, tous membres de l'UE (Autriche, Bulgarie, Croatie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie) a été lancée en août 2016 à l'initiative conjointe de la Pologne et de la Croatie.

4. J. Iwaniuk, «En Pologne, l'État de droit n'est plus que théorique», *Le Monde*, 10 février 2017, disponible sur : <www.lemonde.fr>.

approvisionnements et la sécurité nationale. Il concurrencerait les gazoducs traversant actuellement l'Europe centrale, et notamment le territoire polonais. Toutefois, l'ouverture récente du terminal de gaz naturel liquéfié (GNL) à Swinoujscie, port polonais sur la Baltique, diminue la dépendance de la Pologne vis-à-vis du gaz russe, et donc la possibilité d'un chantage énergétique de la part de la Russie.

Autre problème, celui des droits des Polonais vivant sur le territoire allemand. Ces derniers n'ont toujours pas obtenu le statut de minorité nationale, alors que cette disposition est inscrite dans le Traité de 1991, et que la minorité allemande en Pologne en bénéficie. Un déséquilibre existe aussi dans les financements en faveur des minorités, plus importants en Pologne. De plus, l'enseignement de la langue polonaise dans les écoles allemandes est considéré comme insuffisant.

Le discours du gouvernement polonais ultraconservateur à l'égard de l'Allemagne s'est donc radicalisé. Dans cette nouvelle rhétorique, l'Allemagne est devenue une puissance dominante et menaçante – en opposition marquée avec le discours des gouvernements précédents, où elle était le principal allié de la Pologne.

Une réorientation en direction de l'Allemagne

Au début de 2017, ce discours a évolué. Le président polonais Andrzej Duda a été le premier à s'exprimer différemment sur ce sujet, soulignant qu'une Allemagne forte économiquement et militairement était dans l'intérêt de la Pologne⁵. Le Brexit a contribué à ce revirement. Du point de vue des stricts intérêts polonais, il était important que le gouvernement réoriente sa politique étrangère et donne un signal en ce sens à l'Allemagne et à l'UE. La réorientation de la politique étrangère du gouvernement PiS qui privilégiait la Grande-Bretagne comme partenaire principal, peu réaliste dès le début, a pris fin avec le Brexit⁶.

Les craintes du PiS sur l'évolution des relations avec Berlin après les élections au Bundestag de septembre 2017, ont également joué en faveur de l'amélioration des relations bilatérales. Martin Schultz, candidat SPD (Parti social-démocrate) au poste de chancelier, avait une attitude bien plus critique que la chancelière à l'encontre du gouvernement polonais. Au contraire, Angela Merkel était vue comme garante d'une certaine

5. A. Duda, « Musimy być głodni sukcesu », *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, n° 1, 2016, disponible sur : <www.ppd.pism.pl>.

6. A. Kazimierzczuk, « Sueddeutsche Zeitung : spotkanie kryzysowe Merkel-Kaczynski », *Rzeczpospolita*, 9 février 2017, disponible sur : <www.rp.pl>.

stabilité. En conséquence, dès le début de l'année 2017, certaines tentatives pour améliorer les relations se sont fait jour, avec des ouvertures du gouvernement polonais en faveur d'une coopération plus étroite avec la chancelière. Il fallait éviter une situation où la Pologne se trouverait encore plus marginalisée dans l'UE. Plus encore, pour les ultraconservateurs au pouvoir, Varsovie devait faire partie du nouveau noyau dur de l'UE, qui se formerait après le Brexit⁷. Ainsi, le premier semestre de l'année 2017 a-t-il été marqué par une coopération plus pragmatique entre Varsovie et Berlin.

L'interview accordée par Jaroslaw Kaczynski au *Frankfurter Allgemeine Zeitung* le 6 février 2017 a confirmé cette tendance. Le chef du PiS y soulignait que, du point de vue polonais, la victoire d'Angela Merkel aux élections de septembre serait la meilleure solution. Par ailleurs, il jugeait positive la position de cette dernière sur le maintien des sanctions contre

Un isolement croissant de la Pologne dans l'UE

la Russie et l'envoi de soldats allemands sur le flanc est de l'OTAN⁸. En revanche, il prenait ses distances avec l'idée d'une Europe « à plusieurs vitesses » prônée par Angela Merkel. Au contraire de la chancelière qui souhaitait des institutions européennes fortes, avec de plus en plus de transferts de compétences vers l'Union, Jaroslaw Kaczynski s'exprimait en faveur d'une modification des traités européens pour limiter les compétences de l'UE. La question de savoir sur quels autres pays membres de l'UE le gouvernement polonais pourrait s'appuyer pour obtenir ces changements reste toutefois entière.

L'isolement de la Pologne dans l'UE est en effet de plus en plus réel. Même le Groupe de Visegrad, soutien important de la Pologne, est traversé de divergences : la Slovaquie et la République tchèque cautionnent de moins en moins l'attitude du PiS vis-à-vis de l'UE ; et la Hongrie ne s'est pas opposée à la réélection de Donald Tusk à la tête du Conseil européen, alors que Varsovie présentait un autre candidat. Par ailleurs, l'autre format de coopération important pour la Pologne, le Triangle de Weimar, est pratiquement mort depuis la rupture des négociations avec Airbus Helicopters⁹. La Pologne dispose donc de moins en moins de canaux d'intervention pour défendre ses intérêts.

7. S. Szynkowski vel Sek, L. Pawlowski et J. Bodziony, « Merkel to najlepszy wybor », *Kultura Liberalna*, 7 février 2017, disponible sur : <<https://kulturaliberalna.pl>>.

8. « Eine Atom-Supermacht Europa würde ich begrüßen », *FAZ*, 6 février 2017, disponible sur : <www.faz.net>.

9. Les négociations avec Airbus Helicopters sur l'achat d'hélicoptères *Caracal* ont été interrompues en octobre 2016.

Un autre facteur jouait en faveur d'une réorientation de la politique étrangère vers l'Allemagne : les relations économiques. En 2016, les échanges commerciaux entre les deux pays ont dépassé 100 milliards d'euros. Les investissements allemands en Pologne sont restés très élevés, atteignant en 2015 36,5 milliards d'euros (17,5 % de tous les investissements étrangers¹⁰). L'Allemagne est le deuxième investisseur en Pologne, après les Pays-Bas. En 2017, 6 000 entreprises allemandes installées en Pologne emploient 300 000 personnes. Par ailleurs, la Pologne a un excédent commercial avec l'Allemagne de 4,8 milliards d'euros¹¹.

Une nouvelle dynamique bilatérale ?

La visite à Varsovie de la chancelière allemande, le 7 février 2017, a initié une série de rencontres entre les dirigeants des deux pays. Dans le contexte de réorientation de la politique étrangère polonaise vers l'Allemagne, cette visite a marqué symboliquement un nouveau départ. Pour la chancelière, le retour à une coopération pragmatique avec la Pologne, le plus grand pays d'Europe centrale, se justifiait par la nécessité de trouver des partenaires pour l'Allemagne dans une UE confrontée à de graves crises, et à l'incertitude sur l'issue des présidentielles françaises¹². La visite a été dominée par l'avenir de l'UE après le Brexit. L'objectif des échanges entre la chancelière et le Premier ministre polonais Beata Szydło était d'arrêter une position commune pour les négociations avec la Grande-Bretagne, afin de limiter au maximum les conséquences du Brexit sur l'économie de l'UE. Cette question était importante pour la Pologne, dans la mesure où la Grande-Bretagne est son deuxième partenaire économique, après l'Allemagne. De plus, un nombre important de Polonais vit et travaille en Grande-Bretagne. Les points de vue convergeaient : il fallait défendre les intérêts financiers et les droits des citoyens polonais et allemands vivant en Grande-Bretagne et réduire les conséquences négatives du Brexit. D'après les informations de l'Office for National Statistics (ONS), le nombre de citoyens polonais (nés en Pologne) vivant en Grande-Bretagne a été estimé à 911 000 en 2016 – constituant ainsi le groupe d'étrangers le plus important du pays. Ce chiffre monte à 1,02 million si l'on prend en compte les citoyens polonais nés en Grande-Bretagne. Il est donc très important pour le

10. K. Poplawski, « Rola Europy Środkowej w gospodarce Niemiec. Konsekwencje polityczne », *Rapport OSW*, septembre 2016, p. 5.

11. A. Lada, « Stabilizator. O znaczeniu gospodarki w obecnych relacjach polsko-niemieckich », *Instytut Spraw Publicznych*, 2017, p. 7.

12. J. Iwaniuk, « Angela Merkel en mission de déminage à Varsovie », *Le Monde*, 9 février 2017, disponible sur : www.lemonde.fr.

pouvoir polonais que les droits de ces citoyens – et en particulier leurs droits sociaux – soient pris en compte dans les négociations du Brexit, et préservés après la sortie de la Grande-Bretagne de l'UE. Estimée à 300 000 personnes, la minorité allemande constitue le cinquième groupe d'étrangers en Grande-Bretagne.

À Varsovie, Angela Merkel a évoqué les questions de gouvernance, mais sans porter de jugement, sans doute pour ne pas froisser ses hôtes polonais¹³. Elle a rappelé que le mouvement *Solidarnosc* avait marqué sa jeunesse, et que sans *Solidarnosc*, ni la réunification de l'Europe, ni la fin de la guerre froide, ni la réunification de l'Allemagne n'auraient eu lieu aussi rapidement. C'est seulement ensuite qu'elle a souligné l'importance, dans un État régi par le droit, de l'indépendance du système judiciaire et des médias. De même, concernant « l'Europe à plusieurs vitesses », Angela Merkel a joué l'apaisement, en soulignant que chaque État-membre devait avoir la possibilité de rejoindre le cercle le plus intégré de l'Union quand il y serait prêt. De son côté, le Premier ministre polonais insistait sur l'importance du partenariat entre les deux pays pour la réussite du projet européen et pour le développement économique de son pays. En revanche, sur Nord Stream 2, Beata Szydło a répété que sa construction était inacceptable pour la Pologne. Concernant l'UE, elle a souligné que son gouvernement était prêt à travailler au changement des traités en collaboration étroite avec les autres pays de l'UE, et en premier lieu l'Allemagne.

Sur le plan international, les deux chefs de gouvernement ont appuyé la prolongation des sanctions à l'encontre de la Russie, jusqu'à la réalisation complète des accords de Minsk. Le « format de Normandie » (Allemagne, France, Ukraine et Russie) reste, y compris pour le gouvernement PiS, l'unique mécanisme politique de règlement du conflit du Donbass. L'attitude volontariste de l'Allemagne dans la recherche de solutions à la crise en Ukraine, et sa position ferme quant au maintien des sanctions contre la Russie, vont dans le sens des attentes de la Pologne. Toutefois, l'absence de la Pologne du format de Normandie est considérée comme un échec de la diplomatie polonaise. Au début de son mandat, Andrzej Duda a cherché à élargir le format à l'UE, aux États-Unis et aux pays voisins de l'Ukraine – dont la Pologne –, tentant de convaincre Angela Merkel. Mais sa proposition n'a pas été accueillie favorablement y compris par les dirigeants ukrainiens, pour qui l'Allemagne apparaissait comme le garant le plus crédible de l'accord du fait de son influence

13. A. Mazurczyk, « Co zostanie po wizycie Angeli Merkel w Warszawie? Nadal przyjaciele? », *Polityka*, 8 février 2017, disponible sur : <www.polityka.pl>.

sur la Russie. Dans l'immédiat, et même d'un point de vue polonais, il était impossible de mettre en place une plate-forme de dialogue plus efficace sur le conflit russo-ukrainien.

La chancelière et le Premier ministre s'accordèrent sur le fait qu'il était de l'intérêt de l'Europe de maintenir de bonnes relations avec les États-Unis : ils se prononcèrent également en faveur d'un dialogue avec le nouveau président américain, cherchant à définir les domaines de coopération¹⁴. Le fait qu'Angela Merkel souhaite maintenir des relations proches avec les États-Unis était un point d'importance pour la Pologne. La détérioration des relations avec Washington, premier partenaire de Varsovie dans le domaine de la défense, et avec l'Allemagne, premier partenaire économique, aurait eu des conséquences négatives. Concernant la sécurité en Europe, l'engagement de l'armée allemande dans la défense du flanc est de l'OTAN, suite aux décisions prises au sommet de l'OTAN de Varsovie de juillet 2016, fut bien accueilli en Pologne. La position de l'Allemagne évoluait dans le sens d'un renforcement de la dimension de défense commune, et d'une présence intensifiée de forces de l'Alliance sur son flanc est. L'Allemagne est ainsi devenue une nation-cadre du bataillon multinational de l'OTAN en Lituanie, avec un contingent de 450 soldats allemands – le plus important. Par ailleurs Angela Merkel a souligné que les Allemands étaient bien conscients qu'ils devaient augmenter leurs dépenses de défense.

Une entente sur les questions de défense et de l'OTAN ?

Deux jours après la visite de la chancelière, les nouvelles orientations de la politique étrangère polonaise étaient présentées à la Diète. Le 9 février 2017, Witold Waszczykowski, ministre polonais des Affaires étrangères, dans son exposé annuel « Information du ministre des Affaires étrangères sur les priorités de politique étrangère en 2017 », insistait sur la volonté de coopération avec l'Allemagne, « notre principal partenaire dans l'UE, notre partenaire économique prioritaire et un allié incontournable dans l'OTAN¹⁵ ».

Dans les semaines qui suivirent la visite d'Angela Merkel, les contacts avec les dirigeants polonais ont été fréquents. Le 23 avril 2017, Beata Szydło et la chancelière ont inauguré la 60^e édition de la Foire de Hanovre, considérée comme l'un des plus grands salons de technologie industrielle,

14. M. Mikulska, « Sprawy unijne i międzynarodowe tematem wieczornej rozmowy Szydło i Merkel », *Rzeczpospolita*, 9 février 2017, disponible sur : <www.rp.pl>.

15. « Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2017 roku », *MSZ*, 9 février 2017, disponible sur : <www.msz.gov.pl>.

et où la Pologne était invitée comme pays partenaire : environ 200 entreprises polonaises y participaient, et les deux chefs de gouvernement ont inauguré ensemble le stand polonais. Le dîner de travail qui a suivi a été l'occasion d'échanges sur les élections présidentielles en France, le Brexit et les problèmes de migration : « La coopération entre nos pays au centre de l'Europe a une importance primordiale pour le développement de notre continent dans son ensemble », soulignait Angela Merkel dans son allocution. Encore une fois, elle y rappelait le rôle historique de *Solidarnosc* et sa contribution à la chute du rideau de fer et à la réunification allemande¹⁶. La chancelière a également insisté sur l'importance des relations économiques entre les deux pays ; de son côté, Beata Szydło exprimait l'espoir d'un resserrement des liens de coopération économique.

Le 19 mai 2017, en visite à Varsovie, le président allemand nouvellement élu, Frank-Walter Steinmeier, soulignait la nécessité de poursuivre les efforts concernant les droits de la minorité polonaise en Allemagne. Dans le contexte du Brexit, il mettait l'accent sur le nécessaire renforcement de la solidarité entre les 27 pays de l'Union, insistant sur le rôle de la Pologne qualifiée de « noyau de l'Europe ». La réactivation du Triangle de Weimar était abordée dans les entretiens entre dirigeants des deux pays. Ce format offrait à la Pologne, par le biais de la coopération avec Berlin et Paris, une possibilité unique d'influer sur le noyau dur de l'UE, et à Varsovie, le président Steinmeier plaidait en faveur de cette coopération tripartite. D'après lui, sa réactivation au niveau des chefs d'État pourrait jouer un rôle important pour trouver une solution à la crise européenne¹⁷. Mais pour réactiver le Triangle, il faudrait tout d'abord améliorer les relations de Varsovie avec Paris. Toujours est-il que dans son exposé sur les priorités de politique étrangère du 9 février 2017, le ministre des Affaires étrangères polonais soulignait sa volonté de renforcer ce format comme instrument de travail pour œuvrer à l'avenir du projet européen.

L'attachement commun des deux pays au maintien du lien transatlantique et des engagements mutuels de sécurité dans le cadre de l'OTAN a été confirmé lors de l'entretien d'Andrzej Duda et Angela Merkel qui a précédé le sommet de l'OTAN du 25 mai 2017 à Bruxelles. Les deux dirigeants réaffirmaient alors leur volonté de mettre en œuvre les décisions

16. A. Podskoczy, « Merkel : relacje polsko-niemieckie ważne dla przyszłości Europy », *Rzeczpospolita*, 23 avril 2017, disponible sur : <www.rp.pl>.

17. P. Wronski, « Steinmeier w Warszawie : Trzeba reaktywować Trojkat Weimarski », *Gazeta Wyborcza*, 19 mai 2017, disponible sur : <<http://wyborcza.pl>>.

des sommets précédents (Newport, Varsovie) sur le renforcement du flanc est de l'Alliance. L'annonce faite par la chancelière d'une augmentation des dépenses de défense jusqu'à 2 % du PIB en 2024, très attendue en Pologne, a été bien accueillie.

Les désaccords persistent

En dépit d'un rapprochement visible, les désaccords persistent. Le premier concerne l'UE « à deux vitesses ». Au cœur de cette Union se trouverait une zone euro resserrée. Mais le gouvernement PiS est le premier, depuis l'adhésion de la Pologne à l'UE, à s'être positionné clairement contre l'adoption de la monnaie unique. La raison invoquée était la crise de la zone euro ; mais il s'agirait en réalité de l'expression du refus d'une intégration plus forte. Même si les milieux économiques restent favorables à l'adoption de l'euro, ses partisans sont de moins en moins nombreux dans l'opinion. En 2017, seulement 22 % des Polonais interrogés se prononçaient en faveur de l'euro, contre 41 % en 2010. La Pologne, qui ne fait pas partie de la zone euro, et n'a ni projet ni perspective claire pour y adhérer, considère donc l'évolution de l'UE vers une « Union à deux vitesses » comme défavorable. Dans une telle hypothèse, Varsovie serait cantonnée à la périphérie de l'Union. Marginalisée, elle deviendrait un partenaire politique de seconde importance pour Berlin, avec des conséquences négatives pour son économie.

D'autres divergences concernent l'Europe de la défense. L'annulation du contrat avec Airbus Helicopters, et la décision récente de limiter la participation polonaise à l'Eurocorps ont suscité l'incompréhension dans l'UE, et cela justement au moment où la ministre de la Défense allemande Ursula von der Leyen, dans une interview au *Monde*, confirmait que l'UE se devait de mettre en place l'Europe de la défense¹⁸. De même, devant la Conférence de Munich sur la sécurité de février 2017, Angela Merkel insistait sur le fait que l'Europe, pour assurer sa défense, devait prendre son sort entre ses mains. Pays associé depuis 2002, la Pologne a renoncé fin mars 2017 à poursuivre les efforts visant à obtenir le statut d'État-cadre de l'Eurocorps. Cette décision était officiellement justifiée par la nécessité de concentrer les efforts sur la question prioritaire pour la Pologne : le renforcement du flanc est de l'OTAN. Le rôle de la Pologne dans l'Eurocorps initié par la France et l'Allemagne en 1992 va donc, en conséquence, décliner. Ce qui pourrait avoir un double impact négatif sur les relations avec la France et l'Allemagne, et sur l'Europe de la défense,

18. U. von der Leyen, (propos recueillis par Sylvie Kauffmann), « En Europe, c'est notre société ouverte qui est attaquée », *Le Monde*, 19 janvier 2017, disponible sur : <www.lemonde.fr>.

un des principaux vecteurs de construction du nouveau projet européen. Autre dilemme, celui qu'exprime la priorité donnée par Varsovie à la coopération dans le domaine de la défense avec les États-Unis (et d'abord pour les contrats d'armement). La mise en place de structures militaires européennes semble poser problème à Varsovie, dans la mesure où, pour la Pologne, l'OTAN reste le garant central de sa sécurité.

La question des réparations de la Seconde Guerre mondiale

En juillet 2017, la question des réparations liées à la Seconde Guerre mondiale a soudain resurgi en Pologne, soulevée par Jaroslaw Kaczynski devant la Convention de la Droite unifiée. L'objectif était de consolider le noyau dur de l'électorat du PiS, si la Commission européenne menaçait la Pologne d'un recours à l'article 7 du traité de l'UE. D'un point de vue juridique, les experts sont partagés sur la possibilité pour la Pologne d'obtenir des réparations. Dans le passé, la Pologne y aurait renoncé à plusieurs reprises. Suite à la

Des réparations peu probables

renonciation de l'URSS aux réparations allemandes, la Pologne, dans la résolution du Conseil d'État du 23 août 1953, annonçait à son tour sa propre renonciation. Certains juristes polonais considèrent cependant que cette résolution ne concernait que la partie Est de l'Allemagne : la RDA. Un autre argument avancé par PiS est qu'à l'époque la Pologne n'était pas pleinement souveraine, ce qui rend contestable la résolution de 1953. Plus tard, en 1970, à l'occasion de l'accord germano-polonais par lequel la RFA reconnaissait la frontière Oder-Neisse, la Pologne aurait également renoncé aux réparations. Les traités signés en 1990 et 1991 entre l'Allemagne réunifiée et la Pologne ne font d'ailleurs pas mention de quelconques réparations de guerre.

Selon une expertise publiée le 11 septembre 2017 par le Bureau d'analyse stratégique de la Diète (BAS), « l'affirmation, selon laquelle la Pologne a le droit de demander des réparations à l'Allemagne est justifiée » : « Les opinions concernant l'expiration ou la prescription des réparations sont sans fondement. » Mais cette expertise ne répond pas à la question essentielle : quels seraient les recours possibles pour les demander¹⁹ ? Par ailleurs, d'autres expertises seraient en cours, notamment au ministère des Affaires étrangères. En Allemagne, dans le magazine *Der Spiegel* du 16 septembre 2017, le ministre des Affaires étrangères Sigmar Gabriel rejetait les revendications polonaises. D'après des experts allemands du Bundestag, les demandes polonaises ne sont juridiquement pas justifiées, et la question serait donc définitivement tranchée. Pour Varsovie, le coût politique de

19. «Opinia Prawna w sprawie mozliwosci dochodzenia przez Polske od Niemiec odszkodowania za szkody spowodowane przez druga wojne swiatowa w związku z umowami miedzynarodowymi», BAS, 11 septembre 2017, disponible sur : <www.sejm.gov.pl>.

ces revendications pourrait être d'autant plus important que la possibilité d'obtenir les réparations paraît très improbable. La détérioration des relations bilatérales qu'entraînerait leur maintien pourrait aggraver la marginalisation de la Pologne dans l'UE, et de façon plus générale affaiblir encore sa position sur la scène internationale.

Pour la Pologne, le renforcement de la coopération avec l'Allemagne apparaît indispensable, économiquement et politiquement. La dynamique des échanges, des investissements et de bonnes prévisions conjoncturelles pour les deux pays pour 2018 autorisent une vision optimiste. Mais si la stabilité politique et la politique économique de la Pologne étaient remises en cause, cette dynamique pourrait ralentir. La nomination, le 12 décembre 2017, d'un nouveau Premier ministre polonais, Mateusz Morawiecki, et le remaniement gouvernemental du 9 janvier 2018, pourraient avoir pour objectif non seulement d'apaiser le conflit avec la Commission européenne après l'ouverture, le 20 décembre 2017, de la procédure de l'article 7 du traité de Lisbonne pour non-respect de l'état de droit, mais également d'améliorer l'image dégradée du pays. La rencontre organisée le jour même du remaniement avec Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, constituerait une première tentative pour calmer la situation. Et aussi un signe d'apaisement vis-à-vis de Berlin, après l'annonce par Angela Merkel de son soutien à la Commission européenne dans cette procédure.

Dans sa première déclaration, le nouveau chef de la diplomatie polonaise, Jacek Czaputowicz, a qualifié l'Allemagne de principal partenaire politique et économique de la Pologne, et annoncé sa prochaine visite à Berlin. Mais les difficiles questions de la relocalisation des migrants, ou de l'idée d'une Union européenne « à deux vitesses » avec une zone euro renforcée constitueront, dans les mois à venir, des obstacles complexes à surmonter, et une sorte de test de l'apaisement des relations entre la Pologne et l'Allemagne. Cet apaisement apparaît d'autant plus nécessaire pour réactiver la coopération tripartite dans le cadre du Triangle de Weimar, après la relance du moteur franco-allemand dans l'UE et un retour très perceptible de la France sur la scène internationale depuis l'élection d'Emmanuel Macron. En aucun cas, les formats de coopération régionale comme le Groupe de Visegrad ou l'Initiative des Trois Mers, sur lesquels le nouveau Premier ministre polonais a fortement insisté dans son exposé, et où la Pologne se positionne comme leader, ne pourront se substituer à la coopération avec l'Allemagne, et bien évidemment avec la France.

Le futur gouvernement allemand n'aura d'autre choix que de poursuivre, en dépit des désaccords, la coopération avec la Pologne, au-delà même du strict cadre bilatéral, et ce pour la réussite du projet européen. Le porte-parole allemand a d'ailleurs annoncé, dès le 10 janvier 2018, qu'Angela Merkel et son gouvernement souhaitent mettre en place, avec les nouveaux Premier ministre et ministre des Affaires étrangères polonais, une coopération basée sur la confiance.



Mots clés

Pologne
Allemagne
Union européenne
Alliance atlantique