

N° 206

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1990.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) en application de l'article 22, premier alinéa du Règlement, sur les modalités et les conséquences du retrait des F.F.A. (Forces Françaises en Allemagne),*

Par MM. Jean-Pierre BAYLE, Guy CABANEL et  
Xavier de VILLEPIN,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Michel d'Aillières, Yves Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, vice-présidents ; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jacques Genton, secrétaires ; Paul Alduy, Jean-Luc Bécart, Roland Bernard, Daniel Bernardet, André Bettencourt, Amédée Rouquerel, André Boyer, Michel Caldaguès, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

## SOMMAIRE

---

	Pages
INTRODUCTION .....	7
<b>I - LE REPLI DES FORCES FRANÇAISES D'ALLEMAGNE : ASPECTS MILITAIRES</b> .....	<b>9</b>
<b>A - La situation avant la mise en oeuvre du repli</b> .....	<b>9</b>
1. Les fondements juridiques de la présence militaire française en Allemagne .....	<b>9</b>
2. La présence militaire française outre-Rhin .....	<b>11</b>
a. Les Forces françaises en Allemagne (FFA) .....	<b>11</b>
b. Les Forces françaises stationnées à Berlin .....	<b>13</b>
c. La brigade franco-allemande .....	<b>14</b>
3. Les personnels civils "à la suite des Forces" .....	<b>15</b>
<b>B - Le retrait des Forces françaises d'Allemagne</b> .....	<b>16</b>
1. Chronologie des événements .....	<b>17</b>
2. La planification du retrait .....	<b>18</b>
a. Mesures relatives à la tranche 1991 .....	<b>19</b>
b. Mesures relatives à la tranche 1992 .....	<b>20</b>
c. Quelle situation après 1992 ? .....	<b>21</b>
3. Problèmes posés, en matière de défense, par le retrait des FFA .....	<b>22</b>
<b>II - L'AMBIGUITÉ DE LA PERCEPTION ALLEMANDE DU RETRAIT DES FFA</b> .....	<b>25</b>
<b>A - La part très relative des opinions politiques dans la     perception allemande de la décision française</b> .....	<b>25</b>
1. Les Verts : priorité à la démilitarisation .....	<b>25</b>
2. Le SPD et la fin de l'"ère de la dépendance militaire" .....	<b>26</b>

3. La CDU généralement favorable au maintien d'une présence alliée en Allemagne .....	26
<b>B - Des clivages régionaux déterminants .....</b>	<b>27</b>
1. L'importance du facteur immobilier dans l'aspiration au retrait des FFA : Bade-Wurtemberg et Sarre .....	28
2. Craintes suscitées, en Rhénanie-Palatinat, par la perte d'un facteur de dynamisme local décisif .....	30
<b>C - Un malentendu : le reproche, parfois exprimé, de repli français sur une "ligne Maginot imaginaire" .....</b>	<b>31</b>
1. La France en retrait de l'édification d'une défense européenne commune .....	31
2. L'incompréhension allemande devant le souci, exprimé par la France, d'avaliser l'unification de l'Allemagne .....	32
<b>III - DES CONSÉQUENCES GRAVES, ENCORE DIFFICILES A ÉVALUER .....</b>	<b>33</b>
<b>A - Conséquences du retrait des FFA sur les relations culturelles franco-allemandes .....</b>	<b>33</b>
1. Structures et fonctionnement de la DEFA (Direction de l'enseignement français en Allemagne) .....	33
2. Le retrait des FFA et la remise en cause d'un élément appréciable des relations culturelles franco-allemandes ...	34
a. La contribution de l'enseignement français en Allemagne au dynamisme des relations culturelles bilatérales .....	34
b. Le risque de "vide culturel" imputable au retrait des FFA	35
<b>B - Implications sociales du retrait des FFA .....</b>	<b>36</b>
1. Le cas des personnels militaires .....	36
a. Modalités de mutation des cadres concernés par la tranche 1991 du retrait .....	36
b. Conséquences sociales, pour les personnels militaires, du départ des FFA .....	37
<i>b1. une perte de pouvoir d'achat substantielle .....</i>	<i>37</i>
<i>b2. problèmes posés par les mariages mixtes .....</i>	<i>37</i>
<i>b3. conséquences prévisibles sur la motivation des cadres</i>	<i>37</i>
2. Le cas des personnels civils .....	38
a. La diversité des personnels civils .....	38
<i>a1. diversité des employeurs .....</i>	<i>38</i>
<i>a2. diversité des statuts .....</i>	<i>39</i>

<i>a3. diversité des nationalités</i> .....	39
<b>b. Problèmes professionnels posés aux personnels civils par le retrait des FFA</b> .....	40
<i>b1. situation des agents publics</i> .....	40
<i>b2. situation des salariés de droit privé français</i> .....	41
<i>b3. situation des personnels civils de droit privé allemand (PCE)</i> .....	42
<b>c. Aspects sociologiques du malaise des personnels civils</b> .....	43
<i>c1. difficultés propres aux couples mixtes</i> .....	43
<i>c2. un départ considéré comme un arrachement moral</i> .....	44
<b>d. Mesures envisagées en faveur du reclassement des personnels civils concernés par le retrait des FFA</b> .....	45
<i>d1. revendications exprimées par les intéressés</i> .....	45
<i>d2. mesures d'accompagnement définies dans le cadre du plan de reclassement en cours d'élaboration</i> .....	46
<i>d3. les points demeurant en suspens</i> .....	48
<b>C - L'avenir incertain de la coopération franco-allemande en matière de défense</b> .....	50
<b>1. La lente émergence de la coopération militaire franco-allemande</b> .....	50
<b>a. L'inexistante application des clauses du traité de l'Elysée relatives à la défense franco-allemande jusqu'à la fin des années 1970</b> .....	50
<i>a1. des stipulations très ambitieuses</i> .....	50
<i>a2. les obstacles à l'émergence d'un pôle franco-allemand de défense européenne</i> .....	50
<b>b. Le revirement progressif en faveur de la coopération militaire franco-allemande</b> .....	51
<i>b1. une évolution internationale favorable à l'émergence de la coopération militaire franco-allemande s'est manifestée à la fin des années 1970</i> .....	51
<i>b2. les étapes de la relance de la coopération militaire</i> .....	52
<b>2. La coopération militaire franco-allemande serait-elle menacée ?</b> .....	53
<b>a. L'impact probable du retrait des FFA</b> .....	53
<b>b. La coopération franco-allemande concurrencée par la coopération germano-soviétique ?</b> .....	55
<b>3. Inconvénients susceptibles de résulter, sur le plan de la défense européenne, d'un éventuel affaiblissement de la coopération militaire franco-allemande</b> .....	55

<b>Conclusions de la mission</b> .....	57
<b>A - Conclusions de MM. Guy Cabanel et Xavier de Villepin</b>	57
1. Trois incertitudes affectent le dossier FFA .....	57
a. Incertitude concernant les collectivités locales allemandes : l'avenir du parc immobilier des FFA .....	57
b. Un retrait partiel ou définitif? .....	57
c. Quelle coopération franco-allemande? .....	58
2. Le manque de transparence qui a caractérisé la décision française .....	59
a. Une décision unilatérale et volontairement ambiguë ...	59
b. ... à l'origine de malentendus regrettables .....	60
3. La véritable motivation du retrait des FFA est très contestable .....	62
a. L'ambiguïté du sondage Allensbach invoqué par les autorités françaises : l'opinion publique allemande ne s'est pas prononcée sur le départ des troupes françaises .....	63
b. Le motif allégué du retrait des troupes soviétiques stationnées dans l'ex-RDA : une référence infondée .....	63
c. Une raison trop peu explicitement invoquée : accompagner, de manière indolore, la déflation des effectifs de l'Armée de terre .....	64
4. Le retrait des FFA confronté à celui des autres puissances étrangères .....	65
a. Une décision prématurée par rapport à la lenteur du retrait soviétique .....	65
b. Les troupes britanniques et américaines : des objectifs clairement définis .....	66
<b>B - Conclusions de M. Jean-Pierre Bayle</b> .....	66
1. Des motivations malaisément contestables .....	66
a. Un geste qui tire les conséquences de l'unification allemande .....	67
b. Une décision qui s'intègre dans le nouveau format de l'Armée de terre .....	68
2. Un impact relativement limité sur l'avenir de la coopération culturelle franco-allemande .....	68

<b>a. Des conséquences très relatives sur la coopération culturelle franco-allemande</b> .....	69
<b>b. La nécessité de fonder la coopération militaire franco-allemande sur des bases renouvelées</b> .....	69
<b>C - Conclusion générale</b> .....	70
<b>Examen en commission</b> .....	71

Mesdames, Messieurs,

En permettant à l'Allemagne de recouvrer sa souveraineté, les récentes évolutions européennes, qui ont motivé la décision relative au retrait des Forces françaises d'Allemagne, ont justifié l'organisation, décidée le 24 octobre 1990, d'une nouvelle mission d'information dont les travaux succèdent à ceux qu'une délégation de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a publiés à la suite d'un déplacement effectué en Allemagne, du 17 au 19 janvier 1989 (1).

Alors que le mandat imparti à la précédente mission d'information intégrait la Brigade franco-allemande stationnée à Böblingen, le présent rapport n'aborde, de manière systématique, que le problème spécifique des Forces françaises en Allemagne, qui sont, seules, concernées par la décision française de retrait.

Les développements ci-après se fondent, d'une part, sur un déplacement effectué, le 7 novembre 1990, à Baden-Baden, où le général Chazarain, commandant le IIème Corps d'Armées et commandant en chef des Forces françaises en Allemagne, a permis aux membres de la mission de rencontrer les principaux responsables, civils et militaires, des FFA, ainsi que les partenaires sociaux (Comité principal d'entreprise, syndicats d'enseignants et autres syndicats). D'autre part, la mission a, à Paris, participé à des entretiens ménagés, le 13 décembre 1990, par Mme Moreau, secrétaire général de l'administration, responsable de la mission

(1). voir le rapport d'information (n° 253 - 1988-1989) de MM. Jean Lecanuet, Jean-Pierre Bayle, Jacques Chaumont, Jacques Colliet et Xavier de Villepin.

interministérielle pour le reclassement des personnels civils concernés par le retrait des FFA, et par le général Forray, chef d'Etat-major de l'Armée de terre.

Les principales difficultés auxquelles s'est heurtée la mission d'information résultent du caractère encore très largement évolutif d'un dossier dont les diverses implications, notamment sociales, sont loin, à l'heure où le présent rapport est mis sous presse, d'avoir été tranchées. Au prix de certaines redites, voire de contradictions, il a donc été nécessaire d'intégrer les diverses hypothèses envisageables.

D'autre part, le caractère tant politique que technique de la décision relative au retrait des FFA justifie que les membres de la délégation expriment ici des points de vue nuancés sur l'opportunité et sur les modalités du repli français. Ces différences ne compromettent toutefois pas l'accord général dont fait l'objet le souci, exprimé par l'ensemble de la mission d'information, que les aspects sociaux du retrait des FFA trouvent une résolution harmonieuse et satisfaisante pour tous. Les membres de la délégation sont, en effet, sensibles aux problèmes qui se poseront aux personnels concernés par le retrait des FFA sur les plans professionnel -reclassement, perte de ressources et, dans les cas les plus malheureux, d'emploi- et moral -obligation, pour certains, de s'installer en France après avoir toujours vécu en Allemagne.

Le présent rapport traite donc successivement les aspects spécifiquement militaires du retrait des FFA et l'attitude, souvent difficile à cerner, de l'opinion allemande à l'égard du repli français, avant d'aborder les conséquences de celui-ci sur l'avenir de la coopération franco-allemande.

Les conclusions font, par ailleurs, état du point de vue propre à M. Jean-Pierre Bayle, dont l'opinion n'est pas nécessairement en conformité avec tous les développements ci-après.

## **I - LE REPLI DES FORCES FRANÇAISES D'ALLEMAGNE - ASPECTS MILITAIRES**

La nouvelle donne allemande engendrée par la libéralisation à l'Est est, depuis l'été 1990, mieux cernée. Elle trouve son expression définitive dans le traité de Moscou du 12 septembre 1990, et révèle déjà les grandes lignes de force qui devraient marquer la prochaine décennie -avec notamment le traité de coopération bilatérale germano-soviétique du 13 septembre 1990.

L'accélération imprévisible de l'histoire pendant les deux dernières années a conduit à une remise en cause des données politiques économiques et militaires traditionnelles en Europe.

A ce titre, le désengagement des Forces françaises en Allemagne s'intègre dans cette évolution précipitée, et constitue l'une des conséquences des changements survenus en Europe de l'Est et en Allemagne.

### **A - LA SITUATION AVANT LA MISE EN OEUVRE DU REPLI**

Loin d'être figée, la présence militaire française outre-Rhin a suivi l'évolution de la situation internationale, et a témoigné, jusqu'en 1990, d'une position originale et indépendante, correspondant par ailleurs à une volonté affirmée de rapprochement franco-allemand.

#### **1. Les fondements juridiques de la présence militaire française en Allemagne**

Quelques dates importantes permettent de jalonner l'évolution des fondements juridiques de la présence française en République fédérale.

- 1945 : Occupation de l'Allemagne par les forces alliées. La France se voit reconnaître, dans le sud-ouest du pays, une zone d'occupation correspondant à l'Etat de Rhénanie-Palatinat, au Bade et au Wurtemberg. Parallèlement est prévue l'occupation conjointe, par les Alliés, du grand Berlin.
- 1949 : Année de la formation de la République fédérale d'Allemagne (RFA), à partir de la réunion des zones d'occupation occidentales.
- 1955 : La RFA accède à la souveraineté et devient membre de l'Alliance atlantique. C'est la fin du régime d'occupation -sauf à Berlin. Le droit de stationnement des forces alliées et, en particulier, françaises, est confirmé par l'entrée en vigueur des accords de Paris signés en 1954. 1955 est aussi l'année de la création de la Bundeswehr.
- 1963 : Le Chancelier fédéral Konrad Adenauer et le président de la République Charles de Gaulle signent le Traité de l'Elysée sur la coopération franco-allemande.
- 1966 : La France se retire du commandement militaire de l'OTAN. Un échange de lettres du 21 décembre 1966 entre les deux ministres des affaires étrangères, M. Maurice Couve de Murville et M. Willy Brandt, redéfinit les conditions de stationnement des troupes françaises, s'agissant notamment des conditions de déplacement des unités françaises lors des manoeuvres et exercices.
- 1971 : L'accord quadripartite du 3 septembre 1971 sur Berlin marque une volonté de détente, et correspond à l'Ostpolitik du chancelier allemand Willy Brandt. Cet accord confirme la responsabilité des Quatre sur Berlin.
- 1988 : Le chancelier Kohl et le président François Mitterrand signent, à l'occasion du 25ème anniversaire du Traité de l'Elysée, un protocole annexe entérinant la création du

Conseil franco-allemand de défense et de sécurité. La brigade franco-allemande s'installe à Böblingen.

- 1990 : Réunification de l'Allemagne et signature du traité de Moscou (ou "4 + 2"), le 12 septembre. Cet accord porte sur les aspects extérieurs de l'unité allemande, et met fin à la tutelle alliée sur l'Allemagne. Le 3 octobre, le statut d'occupation de Berlin est définitivement abrogé. Lors du sommet franco-allemand de Munich, en septembre 1990, l'annonce officielle, par la France, de la réduction de la moitié de ses forces en Allemagne constitue un tournant important.

## **2. La présence militaire française outre-Rhin**

Les forces françaises outre-Rhin sont réparties en trois ensembles d'inégale importance régis par des statuts juridiques différents. L'essentiel est constitué par le 2ème Corps d'armée stationné en Bade-Wurtemberg, en Rhénanie-Palatinat et en Sarre, conformément aux dispositions contenues dans les lettres échangées, le 21 décembre 1966, entre les gouvernements français et ouest-allemand, à la suite du retrait de la France du commandement militaire intégré de l'OTAN. Les Forces françaises de Berlin constituent un second ensemble plus modeste régi, jusqu'au 3 octobre 1990, par le statut des troupes d'occupation, défini dès 1945 par les accords conclus entre la France, les Etats-Unis, l'URSS et la Grande-Bretagne.

Enfin, la brigade franco-allemande, nouvelle grande unité binationale créée en 1988 et dont la montée en puissance vient de s'achever, dépend du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité.

### **a. Les Forces françaises en Allemagne (FFA)**

Les troupes stationnées par la France, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, en Allemagne de l'Ouest, étaient initialement des troupes d'occupation, dont la présence résultait des

accords conclus entre les alliés en 1945. A la suite d'une évolution bien connue, les Forces françaises en Allemagne sont, depuis 1963, régies par une convention bilatérale prolongée par l'échange de lettres de 1966. Le statut juridique des FFA doit donc être dissocié de celui des forces françaises à Berlin, dont la présence est définie dans le cadre de l'accord quadripartite de 1971.

Les FFA sont sous commandement français, et l'engagement de ces forces dépend de la décision du Président de la République.

Stationnées dans le sud-ouest de la RFA, les FFA appartiennent au corps d'armée dont le quartier général, installé à Baden-Baden, est placé sous les ordres du général de corps d'armée Noël Chazarain, commandant en chef des Forces françaises en Allemagne. Les attributions de ce dernier sont définies par un décret du 15 septembre 1955, qui prévoit un ensemble de compétences particulièrement étendues.

Les FFA comprennent les première, troisième et cinquième divisions blindées dont les commandements sont installés respectivement à Trèves, Fribourg et Landau, ainsi que les éléments organiques de corps d'armée et la brigade logistique. Stationnées dans 26 garnisons, les FFA forment un ensemble de 43 426 hommes répartis en :

- 1 817 officiers,
- 7 424 sous-officiers,
- 1 335 engagés MdR (militaires du rang),
- 31 358 appelés dont 0,3 % VMF et 5,6 % de VSL.

En majorité constituées par du personnel de l'armée de terre (41 735 militaires), les FFA disposent aussi de personnels de l'armée de l'air (706), de gendarmes (429), et de personnel des services communs et, notamment, du personnel du service de santé (556).

L'équipement de ces forces, constitué, entre autres matériels, de plus de 500 chars lourds, d'automoteurs de 155 mm et d'hélicoptères de combat Gazelle, est considéré comme satisfaisant. L'ensemble du coût financier lié au stationnement des forces françaises en Allemagne est estimé à environ 4 milliards de francs, dont 330 millions au titre du budget de fonctionnement.

La présence des troupes françaises n'a jamais fait l'objet de véritable contestation, et les relations avec la nation hôte sont demeurées satisfaisantes sur les plans civil et militaire. Au-delà des contacts et des rencontres entre les deux communautés favorisés par la présence des FFA, il faut souligner l'importance des mariages franco-allemands (150 par an en moyenne), et le nombre des ménages mixtes franco-allemands (347 conjoints allemands mariés avec un militaire, 186 avec un personnel civil).

#### **b. Les forces françaises stationnées à Berlin**

Jusqu'au 3 octobre 1990, la présence militaire française à Berlin était garantie par le statut d'occupation défini en 1945, et confirmé par l'accord du 3 septembre 1971 sur le maintien des droits et responsabilités quadripartites pour Berlin.

Les effectifs militaires français à Berlin représentent quelque 3 000 personnes, dont 1 100 personnels d'active et 1 900 appelés ou élèves gendarmes. La majorité de ces personnels appartient à l'armée de terre, organisée principalement autour de deux régiments de l'Infanterie et de l'ABC.

Des renseignements complémentaires sur la situation des forces françaises à Berlin sont mentionnés dans le rapport d'information n° 33 établi à la suite de la mission envoyée à Berlin en juillet 1990 par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat.

Il convient de rappeler la position particulière propre au chef du gouvernement militaire français jusqu'au 3 octobre 1990 : celle-ci était, en effet, caractérisée par une double subordination vis-à-vis du ministère des affaires étrangères et vis-à-vis du ministère de la défense, et a pris fin le 3 octobre 1990.

Une autre particularité réside dans l'origine des fonds nécessaires à l'entretien des troupes stationnées à Berlin. Ce sont, à la différence des fonds nécessaires au financement des

**FFA, des fonds d'origine allemande qui, globalement, alimentent les dépenses que la France et ses alliés exposent à Berlin (FODI). Le budget métropolitain n'intervient que pour couvrir une partie des rémunérations allouées aux personnels civils et militaires français en service à Berlin, ainsi que les dépenses d'armement correspondant à l'équipement normal des troupes françaises métropolitaines.**

### **c. La brigade franco-allemande**

**C'est le 19 juin 1987 que l'idée de brigade franco-allemande a été pour la première fois évoquée, devant les instances de la CDU, par le chancelier Helmut Kohl.**

**Cette déclaration a été suivie très rapidement par l'annonce conjointe, lors du sommet franco-allemand de Karlsruhe, le 13 novembre 1987, de la volonté de créer cette unité mixte, et par la signature, le 22 janvier 1988, d'un protocole annexe au Traité de l'Elysée, entérinant la création du Conseil allemand de défense et de sécurité.**

**Le 3 octobre 1988, l'état-major de la future brigade franco-allemande s'est installé à Böblingen, et le 12 janvier 1989, les deux chefs d'état-major français et allemand ont inauguré la BFA. Depuis le 1er octobre 1990, la BFA, sous le commandement du Général Sengeisen, a terminé sa montée en puissance, confirmée par la signature, le 2 novembre 1989, par les deux ministres de la Défense, d'un protocole sur l'organisation et le fonctionnement de la BFA.**

**"L'installation définitive de la brigade franco-allemande est la première page du nouveau chapitre des relations entre les deux pays" annonçait, le 17 octobre dernier, le ministre de la Défense, Jean-Pierre Chevènement, à l'occasion de la prise d'armes de la brigade à Malmsheim près de Böblingen.**

Grande unité binationale de 4 200 hommes, la brigade franco-allemande, unique en son genre, garde un caractère expérimental.

Stationnée dans six garnisons du Land de Bade-Wurtemberg (Böblingen, Donaueschingen, Villingen, Horb, Stetten et Pforzheim), elle est placée sous les ordres du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité, qui dispose d'organismes mixtes chargés de définir et de mettre en oeuvre la politique de coopération en matière de défense.

En fait, des dix formations qui composent la brigade, seuls sont mixtes l'état-major, la compagnie d'état-major et le bataillon de soutien. Les régiments français et les bataillons allemands restent nationaux.

La brigade, qui résulte d'un accord n'ayant aucun lien avec les conséquences de la seconde guerre mondiale, est certainement un élément novateur de la politique de coopération militaire franco-allemande, qui pourrait éventuellement servir de laboratoire, dans la perspective plus large de l'édification d'une défense européenne.

### **3. Les personnels civils "à la suite des Forces"**

Le stationnement, sur le territoire allemand, des FFA, est à l'origine de la présence de quelque 8 750 personnels civils employés essentiellement par :

- la Direction de l'enseignement français en Allemagne (DEFA), qui scolarise les enfants des personnels FFA,
- la paie générale et la trésorerie aux armées (qui ont fusionné leurs deux réseaux comptables et assurent les opérations monétaires et financières des FFA),
- la douane des FFA,

- l'économat, qui fournit les ordinaires et ravitaille les personnels FFA,
- le foyer central, qui gère et approvisionne les foyers de garnisons et de centre ville ou administre les jardins d'enfants.

Tous ces personnels travaillent étroitement avec l'armée. Certains sont installés depuis très longtemps en RFA (il n'est pas rare que se succèdent deux, voire trois générations de personnels civils FFA), en raison notamment d'une mobilité géographique et professionnelle beaucoup moins importante que celle des militaires.

La mission reviendra ultérieurement sur les problèmes d'ordre statutaire propres aux personnels civils FFA.

## **B - LE RETRAIT DES FORCES FRANÇAISES D'ALLEMAGNE**

Annoncé le 6 juillet 1990 lors d'une conférence de presse tenue par le Président de la République à la fin du sommet de l'OTAN, le repli des Forces françaises a sans doute surpris l'opinion internationale. Après avoir évoqué la stratégie de l'Alliance et les particularités de la position défendue par la France à cet égard, le Président de la République a abordé le problème du stationnement des Forces françaises en Allemagne, et précisé que "la logique voudra que l'armée française regagne son pays dès lors que le rôle des "Quatre" aura cessé, d'abord au plan politique et diplomatique, ensuite au plan militaire. Sous quelle forme ? Je n'en sais rien. Je me suis posé le problème dès le premier jour, lorsque l'unité allemande s'est profilée à l'horizon. Il est donc évident que le statut des troupes françaises à Berlin et des troupes françaises, dans ce qui est encore l'Allemagne de l'Ouest, sera profondément changé".

La prise en compte, par la France, de la nouvelle donne allemande apparaît ici évidente. Elle a conduit, pendant l'été 1990, à des décisions qui ont permis la mise au point d'un plan de redéploiement étalé sur 4 ans, et dont certaines modalités ne sont pas encore connues ou demeurent incertaines.

## **1. Chronologie des événements qui jalonnent la décision de retrait**

La mise au point, extrêmement rapide, du repli des Forces françaises, a été menée pendant l'été 1990. Les étapes essentielles sont les suivantes :

- 6 juillet 1990 : Réunion du Conseil de l'Atlantique Nord à Londres.  
  
Conférence de presse du Président de la République française envisageant un retrait des troupes françaises stationnées en Allemagne.
- 8 juillet 1990 : Déclaration du ministre de la Défense ("cela ne se fera pas en moins de quatre ou cinq ans").
- 14 juillet 1990 : Le Président de la République évoque le retour, dans les quatre ans, des Forces françaises d'Allemagne.
- 28 août 1990 : Visite de travail du ministre de la Défense à Baden-Baden pour étudier le repli des FFA.
- 17-18 septembre 1990 : Sommet franco-allemand de Munich. Le Président de la République confirme que les Forces françaises en Allemagne seront réduites de moitié d'ici à deux ans.
- 2 octobre 1990 : Décision concernant le repli du PC du 2ème corps d'armée à Strasbourg.

- 17 octobre 1990 : Déclaration de M. Renon, secrétaire d'Etat à la Défense, à l'Assemblée nationale, annonçant le début du retrait dès 1991 (essentiellement à partir de dissolutions).

Prise d'armes de fin de montée en puissance de la brigade franco-allemande à Malmsheim.

- 12 novembre 1990 : Annonce officielle de la première tranche de dissolutions d'unités des FFA en 1991 (3ème DB de Fribourg pour l'essentiel).

Ces premières décisions, annoncées en novembre 1990, quatre mois après les déclarations d'intention initiales, témoignent d'une évolution importante dans la conception des relations franco-allemandes, et d'une redéfinition indispensable des modalités de stationnement éventuel de forces sur le territoire allemand.

## **2. La planification**

Pendant l'été 1990, le redéploiement et la restructuration des Forces françaises d'Allemagne ont fait l'objet d'études préalables, et ont abouti à des décisions qui s'intègrent dans un schéma directeur plus vaste. Celui-ci prend en compte le resserrement du format de l'armée de terre aux environs de 250 000 hommes en 1994, ainsi que la réduction du service national à 10 mois à partir de 1992.

Tenant compte, d'une part, de la nouvelle donne stratégique qui fait reculer la ligne de front potentielle à plus de 1000 kms de nos frontières, et, d'autre part, des incidences de l'unification allemande sur l'opinion allemande, cette réforme conduit donc à réarticuler le corps de manoeuvre sur de nouvelles données avec la dissolution annoncée de deux divisions blindées à court terme. Très schématiquement, trois étapes sont prévues pour parvenir aux objectifs de restructuration finale.

La première étape, dès 1991, vise à dissoudre une tranche divisionnaire constituée pour l'essentiel par la 3ème division blindée, dont le PC est installé à Fribourg.

La deuxième, prévue pour 1992, devrait aboutir à la dissolution d'une seconde tranche divisionnaire, sans doute à partir de la 5ème division blindée de Landau et d'éléments organiques de corps d'armées (EOCA).

Mais les études ne sont pas, à ce jour, terminées, et les décisions ne seront arrêtées qu'en mars 1991.

Parallèlement a été décidé le transfert du PC de corps d'armée de Baden-Baden à Strasbourg -à une date non encore arrêtée. Enfin, l'après 1992, encore au stade des études, devrait permettre le redéploiement des autres formations, sachant que plusieurs hypothèses de travail sont envisagées, et que se trouve ainsi posé le problème du retrait total ou partiel des Forces françaises d'Allemagne.

Il convient de rappeler que la brigade franco-allemande, récemment mise sur pied, est exclue de ce programme, et que les forces stationnées à Berlin constituent un cas spécifique, également en dehors du champ d'application de la restructuration.

#### **a. Mesures relatives à la tranche 1991**

Ces mesures ont été arrêtées à l'automne 1990, et annoncées officiellement le 12 novembre 1990. Ces dissolutions concernent un état-major de division et 11 formations appartenant principalement à la 3ème division blindée, mais aussi à la 5ème DB et aux EOCA :

- 3ème régiment de commandement et de soutien (Fribourg),
- 24ème groupe de chasseurs (Tübingen)
- 42ème régiment d'infanterie (Offenbourg)
- 2ème régiment de cuirassiers (Reutlingen)

- 12ème régiment de cuirassiers (Mülheim)
- 11ème régiment d'artillerie (Offenbourg)
- 34ème régiment d'artillerie (Mülheim)
- 32ème régiment du génie (Kehl)
- 64ème batterie de C.A. (Offenbourg)
- 11ème régiment du génie (Rastatt)
- 135ème régiment du train (Karlsruhe)

Devant intervenir dès juillet 1991, ces dissolutions entraînent la disparition de cinq garnisons : Karlsruhe, Kehl, Offenbourg, Mülheim et Tübingen, et portent sur un effectif de l'ordre de 9 000 hommes -dont plus de 6 700 appelés et 2 322 militaires d'active.

D'une manière générale, la restructuration a été définie de manière à tenter de sauvegarder le maximum de cohérence au système opérationnel pendant cette période de mutation profonde, tout en libérant des garnisons dont le maintien pourrait poser des problèmes aux autorités allemandes, sur le plan domanial par exemple.

#### **b. Mesures relatives à la tranche 1992**

Analogues à celles prévues en 1991, elles visent à dissoudre une seconde tranche divisionnaire du même ordre que la précédente.

Les décisions correspondantes devraient être connues en mars 1991, compte tenu de l'existence de deux options possibles, dissolution de la 5ème DB de Landau (plus vraisemblable) ou dissolution de la 1ère DB de Trèves. Concernant encore une douzaine de régiments et un certain nombre d'escadrons, l'ensemble des mesures 1992 devrait toucher 10 000 militaires. Comme pour 1991,

les dissolutions d'unités auront lieu en juillet pour respecter le plan de mutation des personnels concernés.

Après la dissolution de ces deux divisions blindées, l'armée de terre n'alignera donc plus que quatre divisions blindées appelées à être équipées du char de combat AMX-Leclerc.

### **c. Quelle situation après 1992 ?**

Il subsiste encore un certain nombre d'incertitudes sur les mutations des années 1993 et 1994, en fonction du devenir de la dernière division encore stationnée en Allemagne. Vraisemblablement, l'année 1993 devrait marquer une pause dans la restructuration, et ne concerner que les éléments organiques de corps d'armée. 1994, au contraire, doit permettre la levée d'option sur le maintien ou le rapatriement de la division encore présente.

Selon les déclarations du chef d'état-major de l'Armée de terre, deux hypothèses de travail sont encore à l'étude. La première envisage un rapatriement total des forces : la division pourrait être alors transférée en Alsace-Lorraine. En deuxième hypothèse, une division resterait en Rhénanie-Palatinat, selon des modalités encore à définir.

Dans les deux cas, la brigade franco-allemande pourrait être amenée à modifier ses lieux de stationnement, en fonction des emprises libérées par les restructurations dans le sud-ouest de l'Allemagne.

Quoi qu'il en soit, l'armée de terre devra, en 1994, avoir réduit ses effectifs de 35 000 hommes pour ramener son format de 285 000 hommes à 250 000 hommes. Il lui faudra également avoir dissous trente-cinq régiments ainsi que deux divisions blindées, compte non tenu du réajustement des éléments organiques de corps d'armée. Cette réforme, menée concurremment avec celle du plan Armées 2 000, dans des délais aussi brefs, n'est pas sans poser des problèmes de fond importants.

### **3. Problèmes posés par le retrait des FFA**

Les problèmes de fond liés au repli des forces françaises peuvent être appréhendés à trois niveaux. Au niveau national se pose la question fondamentale de l'adaptation de l'Armée de terre à ses nouvelles missions. Au niveau franco-allemand, on peut s'interroger sur l'avenir de la coopération militaire entre les deux partenaires. Enfin, l'élaboration d'une politique commune de sécurité constitue un enjeu majeur des évolutions européennes actuelles.

. Sur le premier point, il est bien certain que l'évolution géostratégique et la réunification allemande ne pouvaient être ignorées. L'éloignement au moins apparent de la menace en centre Europe, et la multiplication de situations de crises de plus en plus diverses, en dehors du théâtre européen, nécessitaient sans doute une adaptation de nos forces.

En définitive, le corps de manœuvre, dans son volet 1ère armée, se trouve réduit, à terme, à quatre divisions blindées et deux divisions d'infanterie au sein de deux corps d'armée.

. Au niveau franco-allemand, deux évolutions contradictoires sont perceptibles. La mise sur pied de la brigade franco-allemande décidée en janvier 1988 semble attester un renforcement des liens en matière de défense entre la France et l'Allemagne, même si les effectifs de cette unité sont relativement réduits. M. Stoltenberg, ministre de la Défense allemand, affirmait, lors de la prise d'armes du 17 octobre dernier, que cette brigade revêt une valeur politique, une signification symbolique et une mission militaire concrète.

D'autres formules de coopération entre les deux pays ont d'ailleurs été évoquées comme, par exemple, la création d'une école d'instruction au pilotage des hélicoptères. Mais en revanche, la réduction du format de la Bundeswehr annoncée lors de la conférence de Paris de novembre dernier, et le repli des Forces françaises d'Allemagne pourraient contredire la thèse d'une coopération militaire bilatérale plus intense.

En fait, l'idée de créer des unités multinationales, proposée par les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, a sans doute compliqué une situation déjà passablement complexe.

. Enfin, au niveau européen, le désengagement américain de ce continent se fait chaque jour de plus en plus manifeste, et devrait inciter les Européens à jouer un plus grand rôle dans leur propre sécurité. Le vide stratégique qui se crée en Europe face à un appareil militaire soviétique qui demeure substantiel constitue certainement un danger que les mesures prises jusqu'alors par les pays de l'Alliance Atlantique ne semblent pas prêts de faire disparaître.

A ce stade d'analyse du retrait des FFA, il importe donc de détailler deux points essentiels à la compréhension de ce dossier : d'une part, l'opinion publique allemande justifiait-elle la décision de retrait des Forces françaises d'Allemagne ? D'autre part, quelles sont les conséquences sociales de ce repli, et quel semble être l'impact de celui-ci sur l'avenir du couple franco-allemand ?

## **II - LA PERCEPTION ALLEMANDE DU RETRAIT DES FORCES FRANÇAISES D'ALLEMAGNE**

La décision française de retrait des FFA a suscité, auprès de l'opinion publique et des responsables allemands, des appréciations nuancées. La diversité des perceptions allemandes du prochain retrait des FFA tiennent, certes, à des clivages politiques mais, surtout, à des facteurs locaux.

### **A - LA PART TRÈS RELATIVE DES OPINIONS POLITIQUES DANS LA PERCEPTION ALLEMANDE DU RETRAIT DES FFA**

Bien que le critère des opinions politiques ne suffise pas, à lui seul, à expliquer les clivages qui se sont exprimés dans l'opinion allemande à l'occasion du retrait des FFA, on observe des attitudes relativement tranchées entre les positions exprimées par les Verts, le SPD et la CDU.

#### **1. Les Verts : priorité à la démilitarisation**

. Les élus écologistes, tout en se défendant de manifester la moindre acrimonie à l'encontre des Français, estiment que l'"on n'a pas besoin des militaires pour entretenir l'amitié" franco-allemande (Rheinpfalz - édition de Landau, 1er septembre 1990). D'autre part, les Verts affirment que l'unification allemande a mis fin au "devoir historique des troupes françaises en Allemagne", hérité de l'après-guerre.

. Les Verts membres du conseil municipal de Landau considèrent que la perte de quelque 200 emplois civils allemands, consécutive au départ des Forces françaises, loin d'être un argument en faveur du maintien des FFA, implique, au contraire, un effort supplémentaire en termes de création d'emplois.

. Enfin, il convient d'observer que les Verts vont jusqu'au bout de leur logique en englobant, dans la démilitarisation généralisée qu'ils prônent, les installations de la Bundeswehr, dans lesquelles ils voient la possibilité d'étendre les locaux universitaires et d'augmenter le nombre de logements disponibles.

## **2. Le SPD et la fin de l'"ère de la dépendance militaire"**

. Alors que la région tréviroise bénéficie, du fait de la présence des FFA, d'un environnement économique dynamique et favorable, les élus SPD estiment que le retrait des Forces françaises peut être une véritable chance en rendant nécessaire la réorientation du développement régional sur des bases nouvelles, fondées sur une présence réduite, voire nulle, des militaires. La "restructuration" de la région de Trèves est présentée par les membres SPD du groupe régional de planification, qui considèrent que les progrès accomplis en matière de désarmement doivent être traités indépendamment des craintes suscitées par l'avenir professionnel des personnels menacés, comme une "mission historique".

. Néanmoins, on peut déplorer que ces élus SPD trévirois envisagent favorablement le retrait total des troupes françaises, mais ne se réfèrent qu'à une "forte réduction du nombre des soldats américains" (et, ce qui est logique, allemands) (1). Cette distinction entre Français et Américains paraît, sous la plume de politiques qui abordent le désarmement comme la grande priorité de l'actualité internationale, extrêmement contestable.

## **3. La CDU généralement favorable au maintien d'une présence alliée en Allemagne**

. Lors de la conférence de presse Mitterrand-Kohl du 18 septembre 1990, organisée à l'issue du sommet franco-allemand de Munich, le chancelier allemand s'est expressément félicité que des forces

(1.) cf. **Trierischer Wolfsfreund** - 1er-2 septembre 1990

françaises restent en Allemagne, et a exprimé la "sympathie" que lui inspirent les troupes françaises.

. En Rhénanie-Palatinat, le ministre-président CDU (M. Wagner) s'est déclaré partisan du maintien d'un nombre significatif de formations françaises dans le Land, alors que le départ des troupes américaines est souhaité. Les lettres adressées par le premier maire de Landau (M. Wolff), à MM. Mitterrand et Chevènement se fondent sur trois arguments pour plaider en faveur des FFA. L'argument économique vise les 49 millions de DM procurés chaque année au commerce et à l'artisanat locaux par les Forces françaises. L'argument immobilier exprime la réticence des élus CDU à l'idée que les logements qui seraient libérés par le retrait des FFA ne soient affectés à des réfugiés et demandeurs d'asile, dont l'implantation en Rhénanie-Palatinat nuirait à une région relativement faible sur le plan économique. Enfin, M. Wolff se réfère à l'amitié et à la compréhension franco-allemandes, dynamisées, selon lui, par la présence des Forces françaises en Allemagne.

. Les prises de position de membres de la CDU mentionnent également la contribution essentielle des FFA à la paix. Selon le maire d'Oberkirch (M. Staechele), commune du Bade-Wurtemberg, le nouvel ordre en Europe nécessite le maintien d'une présence alliée, sous une forme qu'il convient d'étudier. Les élus CDU de Trèves estiment que la perspective d'une Europe unie dans l'OTAN implique le maintien d'une garnison franco-allemande qui, loin de menacer la paix, favorise au contraire la stabilité en Europe.

## **B - DES CLIVAGES RÉGIONAUX DÉTERMINANTS**

L'opinion publique des trois Länder concernés par le retrait des FFA (Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat et Sarre) fait apparaître des prises de position contrastées, et qui parfois entrent en contradiction avec les clivages politiques précédemment évoqués, entre le Bade-Wurtemberg et la Sarre, favorables au retrait des forces françaises, et la Rhénanie-Palatinat, soucieuse de conserver sur place un facteur de dynamisme économique décisif.

## **1. L'importance du facteur immobilier dans l'aspiration au retrait des FFA : Bade-Wurtemberg et Sarre**

En dépit de bonnes relations entretenues avec les Français, les élus de Bade-Wurtemberg et de Sarre, souvent en proie à des tensions immobilières aiguës dans leurs circonscriptions, considèrent, quelles que soient leurs opinions politiques, le retrait des FFA, et la libération des terrains et logements occupés par les Forces françaises, comme une chance à saisir en termes de développement régional. On remarque que des représentants de la CDU, pourtant généralement hostiles au retrait des FFA, ont souscrit à ces arguments, ce qui montre la force des préoccupations locales dans une opinion publique allemande souvent contrastée et ambiguë.

. Ainsi, le ministre de l'économie de Bade-Wurtemberg, M. Schaufler (CDU), considère l'utilisation des terrains libérés comme un moyen d'attirer industrie et artisanat, et de créer ainsi des emplois.

A Rastatt, le départ des FFA permettrait, au moment où Daimler-Benz s'installe sur place, la libération de quelque 6 000 logements. A Buehl, les 250 logements rendus disponibles par le retrait des Forces françaises pourraient contribuer à atténuer les tensions dues au manque de logements. A Karlsruhe, le premier maire, M. Seiler (CDU), considère le départ des FFA comme l'occasion d'agrandir une clinique située à proximité de la caserne française. Pour le premier maire de Friedrichshaffen, M. Wiedmann (CDU), il s'agit de faire face aux besoins en logement dûs au développement de l'industrie locale et à l'arrivée des Allemands originaires de la partie orientale du pays, ainsi qu'à l'afflux des "Aussiedler".

De manière quelque peu maladroite, le maire (CDU) de Baden-Baden, M. Wendt, souhaitant attirer dans sa ville une jeunesse découragée par le montant élevé des loyers, a envisagé, non seulement une simple récupération des logements des FFA, mais aussi la reconstruction intégrale de la cité-cadres française, ce que les actuels occupants ont interprété comme l'idée que ce qui est bon pour les Français ne l'est pas assez pour la jeunesse allemande...

. Les élus **SPD** de Bade-Wurtemberg expriment des préoccupations résolument similaires.

A Offenburg, le premier maire, M. Bruder, envisage, à partir des biens immobiliers libérés par le retrait des **FFA**, l'aménagement de 900 logements, l'installation d'une école technique, et l'implantation d'activités industrielles.

Les tensions auxquelles sont confrontés les élus fribourgeois sont dues au fait que, première ville de garnison française du Bade-Wurtemberg et ville universitaire, Fribourg connaît une situation de pénurie immobilière extrêmement aiguë - à tel point que de nombreux étudiants sont obligés de dormir dans les gymnases-, alors que les **FFA** occupent quelque 1 100 logements, et une surface totale de 200 hectares. La persistance de ces difficultés explique que la rétrocession récente, par les Français, d'un terrain situé près de l'aérodrome, et de l'hôtel Turenne, sur l'emplacement duquel a été construit un centre culturel, ait été rapidement oubliée ...

. Témoins de la complexité de l'attitude allemande à l'égard du retrait des **FFA**, certains élus des villes de Pforzheim et de Villingen ne semblent pas favorables à un départ massif car, en dépit des améliorations évidentes qui résulteraient de la libération des bâtiments occupés par les Forces françaises, ces responsables locaux tiennent aux bonnes relations qui se sont instaurées entre Français et Allemands. A Villingen, M. Gebauer (**SPD**) se réfère aux traditions hospitalières de sa ville, et estime qu'il n'est donc pas envisageable de "persuader les Français de s'en aller".

. Contrairement aux exemples précédemment cités, la Sarre offre l'exemple d'un Land où les divergences politiques sont conformes aux clivages commentés ci-dessus. Ainsi, le groupe **SPD** du conseil municipal de St Wendel envisage de tirer avantage du départ de la garnison française en installant une partie de l'université sarroise dans les bâtiments rendus vacants par le retrait de l'unique garnison française du Land de Sarre, ce qui permettrait de compenser la saturation des locaux universitaires de Sarrebruck par la création d'une dépendance à St Wendel.

En revanche, le maire CDU de St Wendel, M. Bouillon, a réagi à l'annonce du retrait des FFA en écrivant au ministre français des Affaires étrangères pour solliciter le maintien du régiment de Cuirassiers implanté dans sa commune, arguant de l'exceptionnelle qualité des relations entre Français et population locale.

## **2. Craintes suscitées, en Rhénanie-Palatinat, par la perte d'un facteur de dynamisme économique local décisif**

Alors que 12 communes du Bade-Wurtemberg ont revendiqué la restitution des biens immobiliers FFA, 3 villes seulement ont, en Rhénanie-Palatinat, exprimé une telle demande.

Cette différence s'explique par le fait que, région à vocation essentiellement agricole -du moins pour la partie occidentale du Land-, la Rhénanie-Palatinat, où la concentration militaire est particulièrement considérable, serait confrontée, du fait d'un retrait massif des FFA, à un manque à gagner très préoccupant.

Selon le premier maire (CDU) de Trèves, M. Schroeder, les 1 000 emplois procurés par les FFA dans la région tréviroise doivent, avec le potentiel économique que constitue la présence française, être pris en compte dans l'attitude allemande à l'égard du retrait des Forces françaises.

A Landau, la surprise et les réticences provoquées par l'annonce du retrait des FFA tiennent notamment au fait que les Français, qui représentent une forte minorité (15 %) de la population, consacrent chaque année à leurs seules dépenses de gaz, eau et électricité quelque 3,6 millions de DM, acquittent 120 loyers à des bailleurs allemands, et ont acheté à eux seuls, en 1989, 200 voitures aux commerçants de la ville.

## **C - UN MALENTENDU : LE REPROCHE, PARFOIS EXPRIMÉ, DE REPLI DES FRANÇAIS SUR UNE "LIGNE MAGINOT IMAGINAIRE"**

Diverses critiques, dont la presse allemande s'est fait l'écho, attestent que les motivations de la décision française, confirmée par le Président de la République le 14 juillet 1990, ont été parfois mal comprises, voire mal perçues, par certaines catégories de l'opinion allemande.

### **1. La France en retrait de l'édification d'une défense européenne commune**

. Le porte-parole de la politique de désarmement du groupe parlementaire CDU-CSU a vu, dans le retrait des Forces françaises, le signe d'un "repli dans des structures étatiques nationales en ce qui concerne la politique de défense". Cette tentation nationale paraît aux représentants parlementaires de la CDU-CSU d'autant plus regrettable que les évolutions géopolitiques actuelles impliquent l'instauration de structures de défense européenne communes, en totale contradiction, selon le porte-parole CDU-CSU, avec la politique française de repli (2).

Cette vision pessimiste de l'engagement français en Europe excède le cadre de la CSU.

Selon un éditorial du journal *Die Zeit* (28 septembre 1990), en effet, on peut reprocher aux responsables français un manque de transparence dans les motivations de la décision française. La référence, avancée par la France, à la souveraineté recouvrée par l'Allemagne, ne saurait être satisfaisante si l'on considère que, ainsi que le rappelle l'auteur de cet article, la présence militaire française ne relève plus, depuis l'échange de lettres de 1966, du stationnement de troupes d'occupation.

(2.) *Badische Zeitung* - édition de Fribourg - 14 septembre 1990

D'autre part, le repli français derrière une "ligne Maginot imaginaire", à une époque où il importe de réfléchir à la mise en place de nouvelles structures de défense européenne, paraît d'autant plus choquant à l'auteur de l'éditorial du *Zeit* que, dans le même temps, les Allemands sont prêts à renoncer à leur souveraineté monétaire au profit des institutions européennes.

Enfin, le retour supposé des Français au "pré carré" en matière de défense semble à contre-courant de la nécessité, pour les nations européennes, de cesser de se "cramponner à leurs propres armes", et de reléguer leur "souveraineté obsolète" au profit d'une "souveraineté au sein de la nouvelle Europe, de l'Atlantique à l'Oural".

## **2. L'incompréhension allemande devant le souci, exprimé par la France, d'avaliser l'unification de l'Allemagne**

. En réponse aux arguments précédemment développés, un éditorial, paru dans *Die Zeit* du 26 octobre 1990 et signé de M. Thierry de Montbrial, directeur de l'Institut français de relations internationales, exprime le regret que le retrait des FFA ne soit pas apparu comme un "geste de respect devant un grand partenaire et le rétablissement de sa pleine et entière souveraineté". Loin d'être motivée par la volonté française de se "calfeutrer dans une position de repli et d'attendre que le temps délivre (la France) de la paralysie", la décision française de retirer les unités stationnés en Allemagne ne saurait, ainsi que le rappelle Thierry de Montbrial, manifester une quelconque réticence de la France à l'égard de l'approfondissement de la construction européenne, même si, selon le directeur de l'IFRI, la conjoncture politique ne se prête guère, pour l'instant, à un développement substantiel et décisif des structures de défense européenne.

Il aurait donc, à l'évidence, été préférable d'associer véritablement le partenaire allemand à la décision de retrait des FFA. Les malentendus et ambiguïtés qui ont résulté de l'insuffisante justification de cette mesure ont, en effet, incontestablement contribué à faire douter, tant du caractère

désintéressé de celle-ci, que de la sincérité de l'engagement européen de la France.

### **III - DES CONSÉQUENCES GRAVES, ENCORE DIFFICILES A ÉVALUER**

Il importe, à ce stade de l'analyse du retrait des FFA, d'ébaucher une évaluation des conséquences de la décision française.

On peut d'ores et déjà envisager les conséquences du retrait des Forces françaises sur la présence culturelle de la France en Allemagne, sur l'avenir de la coopération franco-allemande et, ce qui est plus grave, sur la situation sociale des personnels -civils et militaires- concernés.

#### **A - CONSÉQUENCES DU RETRAIT DES FFA SUR LES RELATIONS CULTURELLES FRANCO-ALLEMANDES**

La présence culturelle française en Allemagne s'appuie notamment, dans le secteur géographique couvert par les FFA, sur un réseau d'établissements scolaires particulièrement dense, géré par la Direction de l'enseignement français en Allemagne (DEFA).

##### **1. Structures et fonctionnement de la DEFA (Direction de l'enseignement français en Allemagne)**

Les établissements de la Direction de l'Enseignement français en Allemagne, qui relèvent du ministère de l'Education nationale, scolarisent environ 11 577 élèves.

Les 7 943 élèves du primaire sont répartis entre 16 écoles préélémentaires, qui accueillent 2 954 enfants, et 36 écoles élémentaires, où sont scolarisés 4 989 élèves.

Les 3 634 élèves de l'enseignement secondaire et professionnel bénéficient de l'implantation de 4 collèges (Berlin, Friedrichshafen, Offenbourg, et Tübingen), de 3 lycées-collèges (Fribourg, Landau et Trèves), de 3 annexes de collège -classes de 6e et 5e- (Donaueschingen, Stetten et Wittlich), et d'un lycée polyvalent, comportant des sections professionnelles, à Baden (voir carte ci-après).

L'organisation et le fonctionnement des établissements scolaires, ainsi que les horaires et les programmes, sont identiques à ceux des établissements de France. Les diplômes préparés, avec des résultats considérés comme très favorables, sont, outre le Brevet et le Baccalauréat (séries A, B, C, D, G1, G2), les BEP d'hôtellerie, de mécanique, d'électrotechnique, de secrétariat et de comptabilité.

Les établissements de la DEFA totalisent quelque 932 postes d'enseignants (compte non tenu des personnels employés, pour des tâches d'entretien et de service, dans le cadre d'une convention collective locale).

Les frais de rémunération, de fonctionnement, et d'investissement, intégralement pris en charge par l'Etat français, sont couverts par l'Education nationale, le ministère de la Défense contribuant au financement des dépenses d'investissement.

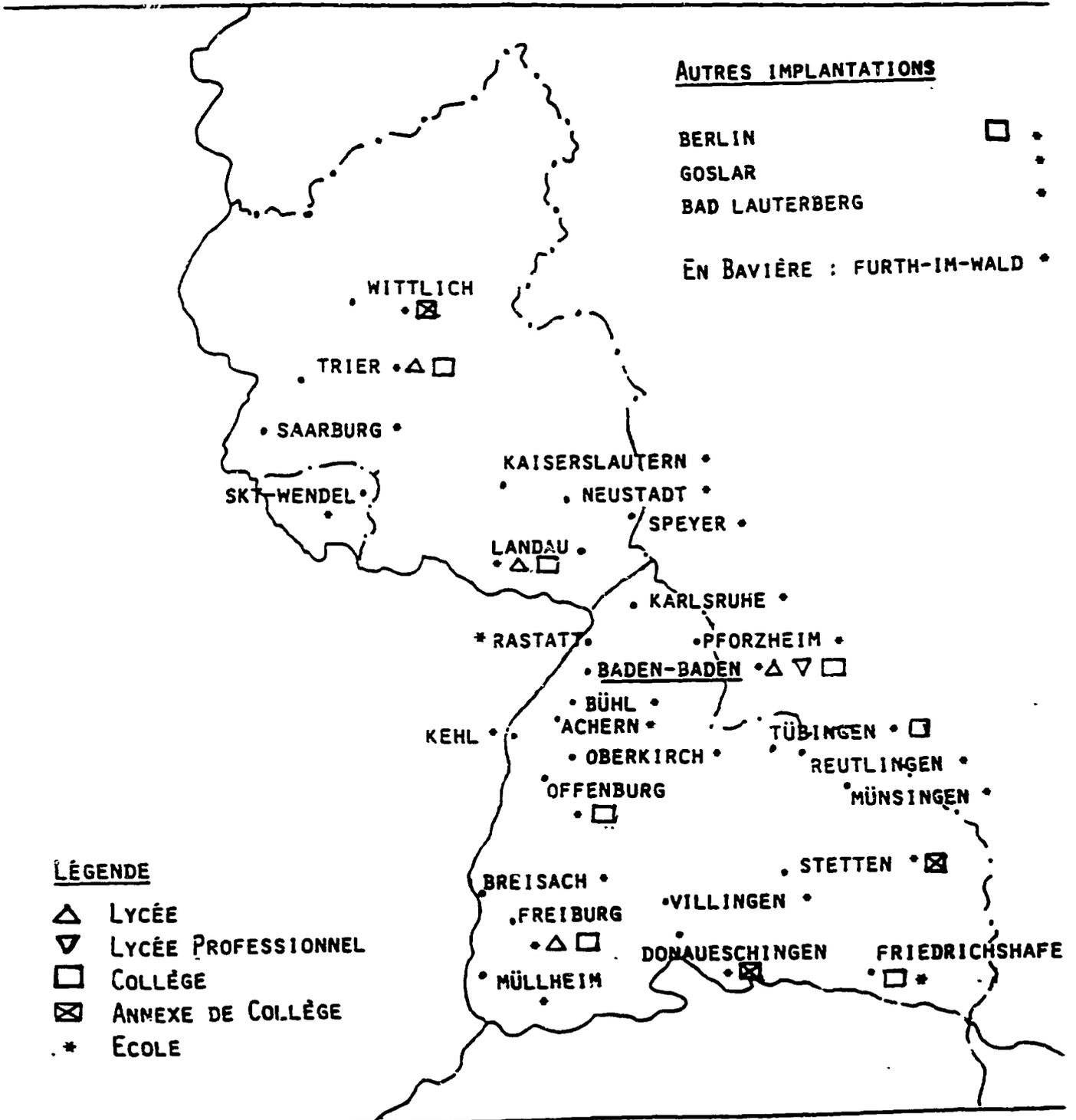
## **2. La remise en cause d'un élément appréciable des relations culturelles franco-allemandes**

**a. La contribution de l'enseignement français en Allemagne au dynamisme des relations culturelles bilatérales** apparaît de manière manifeste si l'on considère l'effort accompli dans les établissements de la DEFA en matière d'apprentissage de la langue allemande. En effet, celui-ci est encouragé dès la maternelle. D'autre part, alors que la moyenne nationale d'étude de l'allemand en première langue est de 12,5 %, la proportion atteint 50 % dans les FFA. S'agissant du choix de l'allemand comme deuxième langue, il

ETABLISSEMENTS FRANCAIS DE LA DIRECTION DE L'ENSEIGNEMENT FRANCAIS

EN ALLEMAGNE

(A LA SUITE DES FORCES FRANÇAISES EN ALLEMAGNE)



concerne 27 % des élèves en moyenne nationale, et 40 % dans les établissements de la DEFA.

D'autre part, les échanges franco-allemands entrepris dans le cadre de la DEFA -jumelages, échanges d'enseignants, rencontres, fêtes, voyages et séjours communs- s'appuient sur la "convention pour le développement des relations franco-allemandes dans les établissements scolaires", signée le 3 décembre 1987 entre le Directeur de l'enseignement français en Allemagne et le ministre de l'éducation et des sports du Bade-Wurtemberg. Ces échanges contribuent, sans aucun doute, en prolongeant les efforts mis en oeuvre sur le plan strictement scolaire, à favoriser la vitalité des relations culturelles bilatérales, ainsi que les contacts entre les deux communautés.

#### **b. Le risque de "vide culturel" imputable au retrait des FFA**

Les diverses initiatives précédemment commentées suscitent la crainte que le départ des FFA, en se soldant par la disparition de la DEFA, ne soit à l'origine de ce que certains enseignants français envisagent d'ores et déjà comme un risque de "vide culturel" dans les régions où sont implantées les unités françaises. On peut, en effet, s'interroger sur l'avenir d'une expérience telle que la création, à Landau, d'une classe bilingue, où se côtoient quotidiennement quelque 50 écoliers français et allemands : des enseignants français voient dans l'abandon de telles initiatives un déplorable "gâchis" (L'Est républicain. 21 septembre 1990. "Landau pleure le départ des Français").

En mettant fin aux multiples échanges bilatéraux actuellement encouragés dans le cadre de la DEFA, le retrait des Forces françaises contribuera probablement à la disparition d'un élément indiscutablement précieux d'animation locale et de compréhension entre Allemands et Français.

C'est pourquoi le maire (CDU) de Landau craint tout particulièrement que le départ des Forces françaises ne compromette l'avenir d'une amitié cultivée "dès la maternelle". Tel est également

le souci exprimé par une association suprarégionale, créée à Nieder-Olm en faveur du maintien des Forces françaises stationnées en Allemagne, et composée essentiellement de professeurs de l'enseignement supérieur et de membres du Syndicat pour l'Education et la Science. La présence des garnisons françaises constituant, selon les membres de cette association, l'occasion de nombreux contacts (personnels, sportifs, scolaires) avec la population allemande, il importe de parvenir à un maintien des Forces françaises, sous peine notamment de devoir renoncer à l'atout que représentent les écoles françaises pour les élèves allemands.

## **B - IMPLICATIONS SOCIALES DU RETRAIT DES FFA**

Les 82 000 personnes composant la communauté civilo-militaire des FFA se répartissent ainsi :

- personnels militaires professionnels : 16 %,
- appelés : 41 %,
- civils "à la suite des forces" : 11,2 %,
- familles : 31,6 %.

Les conséquences sociales du retrait des Forces françaises d'Allemagne diffèrent résolument selon que l'on considère le cas des personnels militaires ou celui des personnels civils.

### **1. Le cas des personnels militaires**

**a. Les modalités de la mutation des quelque 1 500 à 2 000 sous-officiers et 400 à 500 officiers concernés par la tranche 1991 de retrait des FFA sont les suivantes :**

- les cadres proches de leur limite de mobilité (entre 6 et 8 ans pour un sous-officier, 2 et 3 ans pour un officier) devraient, pour la plupart, recevoir une affectation en France.

- les cadres ayant été affectés aux FFA à une date relativement récente pourraient être mutés, au sein des Forces françaises d'Allemagne, dans des régiments non concernés par la tranche 1992 du retrait.

Ces diverses mutations devraient donner lieu à un effort de consultation et de concertation avec les personnels militaires, ainsi que semble l'attester la visite dans les FFA, le 19 novembre 1990, du Directeur du personnel de l'Armée de terre.

**b. Les conséquences sociales, pour les personnels militaires, du départ des FFA, sont loin d'être neutres, malgré la garantie de réaffectation dont bénéficient ces catégories.**

*b1. La perte de pouvoir d'achat imputable au retrait des FFA n'est pas négligeable, puisque les avantages liés au service dans les Forces françaises d'Allemagne représentent une prime s'élevant à 10 % de la solde, le logement gratuit (ou une prime de 18 % si le logement n'est pas fourni), ainsi que la possibilité d'achats détaxés. L'ensemble pourrait représenter 25 % de gains par rapport à la même situation en France.*

Cependant, pour considérable que doive être le manque à gagner résultant du retrait des FFA, il convient de relativiser les avantages matériels dont bénéficient les personnels militaires : en effet, ces avantages sont destinés à compenser le fait que le conjoint non militaire trouve difficilement à travailler en Allemagne. D'autre part, les "cités" dans lesquelles sont logés les cadres présentent les défauts inhérents aux constructions hâtives des années 1950, et se caractérisent dans certains cas par une vétusté telle que certains élus locaux allemands ont, en annonçant leur volonté de détruire ces bâtiments pour en construire de nouveaux, suscité l'exaspération légitime de leurs occupants actuels (voir supra).

*b2. Les couples mixtes, qui représentent 12 % des foyers militaires FFA, posent un problème insoluble, en obligeant les intéressés à faire un choix définitif en faveur de la France ou de l'Allemagne, voire à arbitrer entre la carrière militaire et toute autre orientation professionnelle susceptible de permettre de demeurer sur le territoire allemand.*

### *b3. Conséquences sur la motivation des cadres militaires*

Le service en Allemagne ayant constitué, pour beaucoup de cadres, l'un des attraits de la carrière militaire, au même titre que l'Outre-mer, la perte de ce débouché aura des **conséquences probables sur le moral et la motivation** de personnels peu habitués à envisager leur carrière sous un angle strictement hexagonal.

## **2. Le cas des personnels civils**

Les 8 700 personnes relevant des organismes placés à la suite des Forces, ou assurant le soutien des éléments du IIe Corps d'Armée implantés en Allemagne, sont aujourd'hui confrontées à des problèmes professionnels beaucoup plus aigus que ceux que posent les personnels militaires, du fait de la diversité de leurs statuts et, partant, de la diversité des garanties auxquelles la perte éventuelle de leur emploi leur donne droit. Par ailleurs, le malaise des intéressés tient également à des raisons d'ordre sociologique, qu'il importe de prendre en compte dans l'élaboration des mesures de reclassement actuellement envisagées.

### **a. La diversité des personnels civils**

Diversité des employeurs, des statuts et des nationalités caractérisent les personnels civils des FFA.

#### *a1. La diversité des employeurs*

Les personnels civils relèvent de deux catégories d'employeurs : services publics et organismes de droit privé.

- Les **services publics** (ministères de la Défense, de l'Education nationale, et de l'Economie et des Finances) emploient les trois quarts des personnels civils, soit 6 433 personnes. Celles-ci se répartissent entre agents publics (2 010) et personnels régis par la législation

allemande du travail (PCE : personnels civils étrangers, au nombre de 4 520).

- Les organismes de droit privé, placés sous la tutelle de l'Etat, possèdent la personnalité morale et bénéficient de l'autonomie financière. Ils emploient 1 660 personnes dépendant du droit privé français, et 510 relevant du droit allemand du travail.

Il s'agit du Comptoir de l'économat des FFA (1300 employés de droit privé français, 190 de droit allemand), du Foyer central des FFA (250 employés de droit privé français, 170 de droit allemand), et du mess ainsi que des blanchisseries, qui totalisent 110 employés de droit privé français et 150 de droit allemand.

**A l'exception de l'économat, qui dispose de quelques établissements en Outre-mer et en métropole, et des mess, ces organismes n'offrent aucune structure analogue en France, ce qui ne peut qu'aggraver le problème du reclassement des personnels concernés par le retrait des FFA.**

*a2. La diversité des statuts* apparaît clairement si l'on considère que cohabitent, au sein des personnels civils, 2 010 agents publics (fonctionnaires et agents contractuels), 1 660 personnels de droit privé français, et 5 030 PCE (personnels civils étrangers), relevant du droit allemand du travail, mais payés sur le budget français. Leur statut est régi par une convention collective passée entre les FFA et les syndicats, par l'intermédiaire du ministère fédéral allemand des Finances.

*a3. La diversité des nationalités* résulte de la cohabitation de 6 400 agents de nationalité allemande, relevant du droit allemand du travail, et de 200 agents de droit privé allemand appartenant à quelque 23 autres nationalités.

La très forte majorité franco-allemande parmi les personnels civils des FFA fait de ceux-ci une véritable "brigade franco-allemande du travail".

## **b. Problèmes professionnels posés aux personnels civils par le retrait des FFA**

En raison de la diversité des statuts des personnels civils FFA, les problèmes suscités, sur le plan professionnel, par le retrait des Forces françaises se posent en termes différents aux agents publics, aux agents de droit privé français et aux agents de droit allemand.

*b1. La situation des agents publics* semble, sur le plan strictement professionnel, moins défavorable a priori que celle des personnels relevant du droit privé, en raison de la garantie d'emploi dont bénéficient les fonctionnaires.

- S'agissant de l'affectation des agents du ministère de l'Education nationale, les instituteurs et les PEGC (professeurs d'enseignement général des collèges) demeurant rattachés à leur académie d'origine, (même si cette particularité statutaire pose de graves problèmes, qui seront abordés ultérieurement), savent déjà que leur région de repli. Quant aux professeurs du secondaire et au personnel administratif, ces catégories pourraient, selon les informations transmises à la mission d'information, obtenir une affectation de leur choix.

- Les agents du ministère de l'Economie et des Finances se répartissent entre les 120 personnels de la Paierie de France en Allemagne, et les 6 fonctionnaires appartenant au service des douanes. Le nombre restreint de ces derniers devrait permettre une réaffectation sans problème majeur.

- Les 833 agents du ministère de la Défense (Etat-major du IIe Corps d'Armée/FFA et services rattachés) devraient, dans le cadre de la mise en oeuvre du plan Armées 2000, faire l'objet d'affectations conformes aux souhaits exprimés. En effet, le développement de nouvelles circonscriptions de défense -Marseille, Limoges, Besançon et Strasbourg- est susceptible d'offrir une variété de choix relativement importante. De plus, les fonctionnaires du ministère de

la Défense peuvent bénéficier de mobilités statutaires au profit d'autres administrations, voire de collectivités locales.

- Quant à la **situation matérielle des agents publics**, elle sera affectée, du fait du retrait des FFA, par une réduction de pouvoir d'achat due à la perte des avantages liés au statut FFA (rémunération plus élevée qu'en France, logement gratuit ou indemnité de logement relativement importante, détaxe des achats). Cette détérioration de la situation matérielle sera plus grave pour les personnels de la Paierie française en Allemagne, qui perçoivent actuellement une rémunération réévaluée pour service à l'étranger. Néanmoins, il importe de relativiser les conséquences matérielles du retrait des FFA sur la situation des agents publics, en ayant présent à l'esprit que le départ des Forces françaises se traduira, pour les personnels de droit privé (français ou allemand), non pas par un manque à gagner, mais, dans certains cas, par une disparition pure et simple de leurs ressources, à la suite de mesures de licenciement malheureusement inévitables.

En conclusion, il semble que le reclassement des 2 059 agents publics qui servent aux FFA dans leur administration d'origine ne devrait pas donner lieu à trop de difficultés -sous réserve toutefois de celles qui pourraient surgir de considérations d'ordre social et non plus strictement professionnelles, et qui feront l'objet de développements ultérieurs.

*b2. La situation des salariés de droit privé français employés dans l'Economat, le Foyer central, les mess et les blanchisseries semble d'autant plus difficile que, à l'exception des mess et des quelques établissements de l'Economat, il n'existe aucune structure comparable en France susceptible de les accueillir. Le retrait des FFA, qu'il soit total ou partiel, se traduira donc par le licenciement de la quasi-totalité des 2 059 agents concernés, auxquels on ne peut, à la différence des agents de droit public, garantir un quelconque reclassement.*

Par ailleurs, l'indemnisation des personnels licenciés est fixée à un taux qui, variable selon l'ancienneté, devrait se situer dans une fourchette pouvant aller jusqu'au plafond d'une année de salaire. Elle serait cependant subordonnée au retour de ces salariés en France. Cette condition pourrait donc non seulement

compromettre le reclassement professionnel des intéressés, mais aussi l'indemnisation de ceux-ci, alors même qu'ils auraient dûment cotisé au régime des ASSEDIC.

*b3. La situation des personnels civils de droit allemand (PCE), qui forment la majeure partie de la ressource humaine des FFA, est régie par des garanties résultant d'une convention collective passée entre les FFA et les syndicats, sous l'égide du ministère fédéral allemand des Finances, et, d'autre part, par le régime d'assurance-chômage qui résulte du droit allemand du travail.*

- La convention collective précitée prévoit des mesures de reclassement, des indemnités compensatoires, ainsi qu'une prestation spécifique ou "sécurité matérielle".

. Les mesures de reclassement devraient assurer aux salariés, en cas d'affectation, au sein des Forces françaises, à un emploi comportant une rémunération inférieure, le maintien du salaire précédemment servi, pendant une durée qui varie selon l'âge et l'ancienneté des intéressés.

. Les indemnités compensatoires pourraient atteindre, selon des conditions d'âge et d'ancienneté, 5 mois de salaire s'agissant des indemnités de licenciement, auquel cas elles sont cumulables avec le régime d'indemnisation du chômage. Quant aux indemnités dites "de perte d'emploi", elles peuvent s'élever à 4 mois de salaire, et ne seraient pas cumulables avec les garanties du régime d'assurance-chômage.

. La "sécurité matérielle" servie par le ministère fédéral allemand des Finances, intervient lorsque des déflations d'effectifs sont motivées par des raisons militaires.

Cette prestation comprend une indemnité de perte d'emploi qui s'élève à 100 % du salaire la première année, et à 90 % pour les années suivantes, en fonction d'un barème qui intègre l'ancienneté et l'âge des personnels concernés.

La convention collective des PCE/FFA réserve le bénéfice de cette prestation aux agents licenciés qui restent sur le territoire allemand (toutefois, le régime applicable aux frontaliers est, à cet égard, dérogatoire), ce qui hypothèque considérablement la possibilité, pour les PCE de nationalité française et qui souhaiteraient s'établir en France, de percevoir la "sécurité

matérielle" à laquelle ils seraient éventuellement susceptibles d'avoir droit.

- Le régime d'assurance-chômage résultant du droit allemand du travail, comparable au dispositif français, n'est pas cumulable avec la "sécurité matérielle", et est assorti des exigences suivantes :

- soit résider en Allemagne,
- soit bénéficier du statut de frontalier,
- soit, après une période de 4 semaines à la disposition de l'Agence allemande pour l'emploi (Arbeitsamt), se rendre dans un pays de la Communauté qui assure un relai pendant 3 mois maximum.

Là encore, on retrouve une condition de résidence susceptible de compromettre l'indemnisation des personnels qui ne relèvent pas du statut de frontaliers, et qui n'envisagent pas de demeurer en Allemagne après le retrait des FFA.

### **c. Aspects sociologiques du malaise des personnels civils**

Outre les motifs matériels et professionnels de la crainte qu'inspirent aux personnels civils les perspectives de retrait des FFA, il convient de prendre en compte les origines sociologiques de ce qui apparaît désormais comme un véritable malaise, dont la gravité est renforcée par une incertitude prolongée quant à la nature de la décision française (retrait partiel ou total ?), et quant à l'identification des garnisons concernées par le retrait. Sous l'angle sociologique, la situation des agents publics ne semble pas plus favorable que celle des personnels de droit privé.

Deux problèmes majeurs se posent en effet aujourd'hui aux personnels des FFA, quel que soit, par ailleurs, le statut dont ils relèvent.

*c1. Les mariages mixtes (c'est-à-dire entre conjoints de nationalités différentes -française et allemande- ou de statuts distincts -militaires,*

agents publics, PCE ou personnels de droit privé français-) risquent de rendre plus complexe encore le règlement, dans des conditions satisfaisantes pour chacun, des situations sociales particulières. S'agissant des enseignants, le taux de mariages mixtes franco-allemands s'élève à 15 % des ménages.

A cet égard, certains couples, confrontés à des mesures de licenciement, devront choisir entre l'indemnisation du conjoint PCE, qui implique de demeurer en territoire allemand, et la situation du conjoint dont le statut -militaire, agent public ou agent de droit privé français- nécessite, aux fins de reclassement ou d'indemnisation, un retour en France. Le problème se posera en termes similaires dans le cas des couples mixtes franco-allemands dont l'un des conjoints, ayant fait l'objet d'un licenciement, devra retourner en France pour bénéficier d'une indemnité.

c2. D'autre part, il est nécessaire de souligner que, parmi les personnels civils servant dans les FFA, *certain*s, *n'ayant jamais vécu en France, ou ayant quitté leur pays de longue date*, considèrent leur départ d'Allemagne comme un véritable *arrachement moral*.

- En effet, les Français qui, nés de couples mixtes ou de parents installés en Allemagne après la deuxième guerre mondiale, n'ont jamais véritablement vécu en France, considèrent avec une appréhension aisément compréhensible leur éventuelle installation dans un pays qui ne saurait être considéré comme familial.

- S'agissant plus particulièrement des enseignants, ceux qui demeurent rattachés à leur académie d'origine (c'est le cas des PEGC et des instituteurs) ont parfois, dès le début de leur carrière, été affectés dans les FFA sans avoir exercé leur profession en France, et se voient donc menacés de réintégrer une région où ils ne disposent, pour la plupart, d'aucune attache. Cette question est encore plus aiguë quand des enseignants originaires d'académies différentes se sont mariés pendant leur séjour dans les FFA. Il sera donc nécessaire, au moment de l'affectation de ces personnels, de porter une attention particulière au problème de la réunion des conjoints.

**d. Mesures envisagées en faveur du reclassement des personnels civils concernés par le retrait des FFA.**

*d1. Revendications exprimées par les personnels intéressés*

Les revendications suscitées par la menace de perte d'emploi (voire, pour certains, par la menace que représenterait le fait d'être privé d'allocations-chômage) à laquelle sont confrontés les personnels des FFA, portent, d'une part, sur des mesures de reclassement et, d'autre part, sur des mesures financières et sociales d'accompagnement.

- Les mesures de reclassement viseraient à faire bénéficier les personnels relevant du droit privé, allemand ou français, d'une priorité de recrutement.

Les 4 381 salariés de nationalité française devraient ainsi, selon les revendications exprimées, faire l'objet d'une telle priorité dans tous les organes d'Etat. S'agissant des personnels de droit allemand (PCE), cette priorité s'appliquerait aux professions ouvrières.

S'intègrent également dans les revendications relatives aux mesures de reclassement les demandes concernant le développement systématique des possibilités de recrutement par les collectivités locales françaises, et, de manière générale, la mise en place de crédits de formation susceptibles de faciliter les reconversions.

Les mesures financières et sociales d'accompagnement visent l'attribution de prêts sociaux aux ménages endettés dont les ressources subiraient, du fait du retrait des FFA, une diminution importante. A l'imitation des rapatriés d'Afrique du Nord, les personnels civils des FFA sollicitent des mesures indemnitaires spécifiques.

Enfin, le problème de l'indemnisation des salariés de droit allemand non frontaliers qui, privés d'emploi en RFA, retourneraient en France, et du régime d'assurance-chômage applicable aux salariés de droit privé français qui resteraient en RFA et qui, à ce titre, perdraient tout droit à indemnisation, est posé en termes particulièrement vigilants par les personnels des FFA.

En définitive, la situation des agents publics devrait être réglée par des mesures techniques destinées à faciliter l'affectation de ces personnels dans une région de leur choix. En revanche, celle des agents de droit privé (français ou allemand) ne pourra se solder par une solution acceptable par tous que si intervient une volonté politique suffisamment diligente.

*d2. Les mesures d'accompagnement définies dans le cadre du plan de reclassement actuellement négocié*

Le 15 décembre 1990, au moment où a été publiée la liste des établissements concernés par le retrait des FFA pour la tranche 1991, il a été mis fin à une période d'attente lourde d'incertitudes particulièrement difficiles à supporter. Dès lors, les mesures définies par le plan de reclassement négocié entre le ministère de la Défense, les départements ministériels concernés et les syndicats ont revêtu, même si elles ne sont, à ce jour, pas encore définitives, une importance décisive.

- Le cas des fonctionnaires et agents sous contrat a donné lieu aux propositions sociales et financières suivantes, qui devront, pour la plupart, être confirmées et précisées dans leurs modalités d'attribution :

. effort d'information interarmées relatif aux garnisons où des vacances de postes créent des débouchés ;

. mise en place de stages de formation en vue de l'adaptation des intéressés à un nouveau emploi ;

- . octroi de 3 jours de déplacement en frais de mission, et autorisation d'absence exceptionnelle de 4 jours, en cas de déménagement ;
- . prise en charge des frais de déménagement ;
- . octroi de prêts de réinstallation ;
- . versement de l'aide sociale liée aux difficultés rencontrées à l'occasion de mutation (concerne les personnels mariés) ;
- . versement éventuel des secours de l'action sociale des Armées ;
- . aide au conjoint en vue de la recherche d'un emploi ;
- . détachement dans d'autres départements ministériels ;
- . versement, aux agents publics de la Défense, de l'indemnité prévue en cas de restructuration des établissements de la Défense, pour un montant de 30 000 F au lieu de 10 000 ;
- . attribution probable de la franchise douanière pour les achats effectués jusqu'à la date à laquelle a été confirmée la mutation ;
- . réforme tendant à supprimer, s'agissant des personnels enseignants, la référence à la carte scolaire, qui implique le rattachement à une académie fictive, et à faire prévaloir l'application du barème.

- Les personnels de droit privé feront l'objet de mesures générales et d'aménagements spécifiquement destinés aux salariés de droit privé français et de droit allemand.

. Les mesures générales concernent le maintien des droits à l'assurance-chômage en cas de résidence dans un pays au titre duquel les intéressés n'auront pas cotisé. La coordination des deux régimes d'assurance-chômage semble désormais, sous toutes réserves, assurée, ce qui supprime l'anomalie choquante conditionnant le versement d'allocations chômage à des conditions de résidence. D'autre part, le principe du maintien des personnels dans le logement attribué par les FFA, pendant au moins un an à dater de l'annonce de la perte de leur emploi, même si la garnison au titre de laquelle ils bénéficient de ce logement est dissoute, serait aujourd'hui acquis.

. **Les mesures destinées aux salariés de droit privé français ont pour objet l'élaboration de plans sociaux définis par chaque établissement, selon une trame indicative comportant**

- des indemnités de licenciement majorées de 50% environ par rapport aux montants prévus par les conventions collectives,
- des conventions de préretraite,
- la mise en place de cellules de reclassement,
- l'aide à la création d'entreprise,
- des mesures de formation-reconversion appropriées.

. **Les salariés de droit allemand bénéficieront non seulement des mesures d'intérêt général précédemment commentées et des indemnités prévues par le droit social allemand (le régime de la "sécurité matérielle" -voir plus haut- permet, notamment, une indemnisation très substantielle), mais aussi d'actions de formation spécifiques, actuellement négociées. Par ailleurs, une commission franco-allemande travaillera au reclassement des personnels concernés.**

*d3. Les points demeurant en suspens concernent l'avenir des agents publics sous contrat, l'application satisfaisante de la loi sur la réunion des conjoints, l'extension du bénéfice des prêts sociaux aux ménages endettés et, enfin, le statut des assistantes maternelles.*

- Les agents publics sous contrat bénéficient, certes, d'une garantie d'emploi jusqu'au terme de leur contrat. La question se pose, néanmoins, de savoir si un dispositif de renouvellement semble envisageable.

- Il sera nécessaire d'appliquer, avec une vigilance particulière, la loi sur la réunion des conjoints aux enseignants qui, originaires d'académies différentes, se verraient affecter, à leur retour en France, dans des régions éloignées (dans l'hypothèse toutefois où le ministère de l'Education nationale persisterait à

appliquer des mesures de carte scolaire et non le barème, ainsi qu'il a été suggéré).

- Les prêts sociaux destinés aux ménages endettés ne bénéficient, pour le moment, qu'aux ressortissants de l'Action sociale des Armées. Il convient donc, à des fins d'égalité, d'examiner la possibilité d'étendre le régime de ces prêts aux personnels relevant des autres statuts.

- Enfin, les auxiliaires maternelles (dont le nombre s'élève à quelque 61 personnes), sont confrontées à une situation très précaire, car elles n'ont pas fait l'objet de mesures de titularisation. Or, elles relèvent en France de la fonction publique territoriale, qui ne prévoit pas l'emploi de non-titulaires. Le retour en France de ces personnels se soldera donc, pour les intéressées, par un licenciement d'autant plus regrettable que les postes d'auxiliaires maternelles ont été attribués dans les FFA sur le fondement de motifs sociaux (veuves, divorcées...).

Une solution pourrait résider dans la création d'un corps spécifique (en voie d'extinction), dans des mesures de préretraite, voire, sous réserve d'aménagements statutaires, dans l'affectation de ces personnels à des emplois tels qu'agents de lycée. Le recrutement des auxiliaires maternelles dans le cadre de la fonction publique territoriale étant impossible, un effort particulier doit être mis en oeuvre à l'égard de cette catégorie particulièrement fragilisée.

En conclusion, il est clair que les mesures d'accompagnement destinées à atténuer les effets sociaux du retrait des FFA ne sauraient, en dépit des avantages légitimement revendiqués par les personnels concernés, être trop exorbitants du droit commun, qu'il s'agisse de la revendication relative à la priorité d'embauche, ou de la demande concernant le versement d'indemnités spécifiques. En effet, de telles dérogations pourraient être mal perçues par certains fonctionnaires de la Défense qui sont fréquemment confrontés à des mesures de restructuration très largement comparables à celles qui menacent les FFA. Il est patent que le malaise des personnels FFA serait moins aigu si les intéressés n'avaient pas subi, depuis le début de l'été 1990, une incertitude dont on comprend aisément le caractère difficilement tolérable.

## **C - L'AVENIR INCERTAIN DE LA COOPÉRATION FRANCO-ALLEMANDE EN MATIÈRE DE DÉFENSE**

La coopération franco-allemande en matière de défense, dont l'émergence fort tardive résulte des nombreux obstacles opposés à sa mise en œuvre, pourrait voir son avenir compromis par le retrait des FFA. Les inconvénients susceptibles, en ce qui concerne l'édification d'un espace européen de défense, de résulter d'une telle évolution sont d'ores et déjà envisageables.

### **1. La lente émergence de la coopération franco-allemande en matière de défense**

Motivé par le souci du Général de Gaulle, exprimé dès 1949, de promouvoir un "accord direct entre Germains et Gaulois", destiné à permettre à l'Europe de reconquérir une part d'influence dans le monde, le traité de l'Élysée (22 janvier 1963) devait sceller la fin d'une rivalité séculaire, consolider l'amitié franco-allemande, et faire prendre conscience aux deux ennemis héréditaires qu'ils sont unis par une nécessaire solidarité, tant du point de vue de leur développement économique et culturel, que de celui de leur sécurité.

#### **a. L'inexistante application des clauses du traité de l'Élysée relatives à la défense franco-allemande jusqu'à la fin des années 1970**

*a1. Des stipulations très ambitieuses* : la section B du traité du 22 janvier 1963 vise, en effet, un rapprochement des doctrines des Parties en matière de stratégie et de tactique, des échanges de personnels entre les deux armées, la mise à l'étude des conditions d'une coopération bilatérale en matière de défense civile, ainsi que l'élaboration de projets d'armements conjoints.

*a2. Les obstacles à l'émergence d'un pôle franco-allemand de défense européenne* sont venus, au premier chef, de l'intégration allemande dans le dispositif militaire intégré de l'OTAN, alors que la défense française, fondée sur la dissuasion nucléaire et sur le principe de

l'emploi, en toute indépendance, de ses forces, excluait l'engagement automatique de celle-ci dans le cadre de la bataille de l'avant.

La volonté allemande de demeurer proche des Etats-Unis pour sa sécurité a alimenté les réticences inspirées à l'Allemagne par l'idée de système de défense européen.

Par ailleurs, le préambule inséré, de manière unilatérale, par le Bundestag, à la loi autorisant l'approbation du traité de l'Elysée, intégrait l'amitié franco-allemande dans le dessein, beaucoup plus, audacieux, de "maintenir le (...) couplage de l'Europe et des Etats-Unis", de rétablir l'unité allemande, de favoriser "l'intégration des forces armées des Etats réunis (par l'OTAN)", et de parvenir à l'"unification de l'Europe par la voie tracée par la création des Communautés européennes, avec l'inclusion de la Grande-Bretagne et d'autres Etats désireux d'y entrer".

Il est aisément compréhensible que la France n'ait pu souscrire à la totalité des ambitions exprimées par les députés allemands, et que, de ce fait, le volet militaire de la coopération bilatérale soit, dans un premier temps, demeuré lettre morte.

#### **b. Le revirement progressif en faveur de la coopération militaire franco-allemande**

*b1. Une évolution favorable à l'émergence de la coopération militaire franco-allemande s'est manifestée à la fin des années 1970*

- Le surarmement des pays du Pacte de Varsovie, ainsi que la prise de conscience aiguë du danger militaire soviétique, ont fait apparaître la conviction, en France, que l'autonomie de décision était incompatible avec la nécessité, désormais flagrante, de parvenir à une coordination de la stratégie nationale avec celle des alliés. De plus, les manifestations pacifistes et antinucléaires organisées en Allemagne, jointes à la relance de la tentation unitaire, ont suscité le

besoin de resserrer les liens avec l'Allemagne, afin de renforcer l'ancrage de ce pays dans le camp occidental.

- La prise de conscience, par l'Allemagne, du caractère incertain de la protection américaine, conditionnée par l'attitude d'une opinion publique difficilement maîtrisable, a renforcé la volonté de réunir les conditions nécessaires à l'organisation d'une défense commune européenne, et, partant, le souci d'entreprendre une coopération militaire étroite avec la France.

## *b2. Les étapes de la relance de la coopération militaire franco-allemande*

- La déclaration commune du 25 février 1982 de MM. Mitterrand et Helmut Schmidt annonçait des échanges de vue réguliers entre les deux gouvernements sur les problèmes de sécurité. Le sommet franco-allemand du 21 octobre 1982 a, par ailleurs, avalisé la réactivation des clauses militaires du traité de 1963.

- Dans la doctrine militaire française a parallèlement progressé l'idée de consulter les autorités allemandes, dans la mesure du possible, sur l'emploi éventuel d'armes préstratégiques françaises sur le territoire allemand (sommet franco-allemand du 28 février 1986).

- Le protocole additionnel au traité de l'Elysée, du 22 janvier 1988, étoffe le volet défense de la coopération franco-allemande, par la création d'un conseil de défense (composé des chefs d'Etat et de gouvernement, des ministres d'affaires étrangères et de la défense, du chef d'Etat-major des armées et de l'inspecteur général de la Bundeswehr), assisté d'un comité, chargé de préparer les décisions du conseil.

Le protocole de 1988 vise le développement de la concertation franco-allemande sur les questions relatives à la sécurité de l'Europe, l'organisation de manoeuvres communes, la formation conjointe des personnels militaires, l'encouragement à la création d'unités militaires mixtes et à la coopération en matière

d'armement, ainsi que l'amélioration de l'interopérabilité des matériels.

- Les acquis en matière de coopération militaire entre la France et l'Allemagne paraissent, en dépit des échecs auxquels se sont heurtés les projets de char franco-allemand et d'avion de combat européen, solides. En matière d'armement, on relève la construction de la version anti-char de l'hélicoptère du futur (HAP-HAC), du missile antinavires de longue portée, et du missile antichars de la troisième génération. Par ailleurs, l'organisation, en 1987, des manoeuvres communes "Moineau hardi", et la création, en 1988, de la brigade franco-allemande, stationnée à Böblingen, plaident en faveur des progrès conjointement accomplis dans le domaine de la sécurité.

## **2. La coopération militaire franco-allemande serait-elle menacée ?**

L'histoire de la coopération militaire franco-allemande témoigne des difficultés profondes qui ont empêché, jusqu'au début des années 1980, l'épanouissement de celle-ci.

Or, le retrait des FFA -qu'il soit partiel ou total- joint aux relations nouvelles qui s'instaurent depuis peu entre l'Allemagne et l'URSS, pourraient être autant de signes de l'éventuelle précarité à venir d'un axe désormais essentiel de la coopération franco-allemande.

### **a. L'impact du retrait des FFA**

La présence des Forces françaises a été généralement bien acceptée en Allemagne (en raison notamment de la vigilance des autorités militaires françaises à l'égard de l'indemnisation des dommages causés, lors d'exercices ou de manoeuvres, à des ressortissants allemands), sous réserve de l'exaspération qu'inspirent, par exemple, aux habitants de la ville de Hartheim, près de Fribourg, les nuisances, notamment sonores, imputables à l'utilisation du camp de manoeuvres de Lanouville.

Certes, le moindre accident dans lequel est impliqué aujourd'hui un véhicule militaire fait désormais l'objet d'amples commentaires dans la presse, alors que ce genre d'événement ne donnait lieu, avant l'annonce du retrait des FFA, qu'à de brefs entrefilets. Il est également vrai que les Français habitant Fribourg se plaignent des Allemands qui sonnent à leur porte pour leur demander quand les logements des cités-cadres pourront être récupérés au bénéfice d'occupants allemands. A Offenbourg, des soldats français auraient été agressés dans la rue.

En dépit de ces manifestations de mécontentement, il est clair que, de très nombreux Allemands le reconnaissent eux-mêmes, la présence des FFA, en favorisant les contacts personnels entre représentants des deux communautés, a apporté une contribution considérable à l'amitié franco-allemande. Le **Frankfurter Allgemeine** (2 novembre 1990) rappelle la participation française à des opérations telles que don du sang, ou nettoyage de forêts dévastées par la tempête, en Rhénanie-Palatinat et dans le Bade-Wurtemberg. L'organe SPD de Baden-Baden, le **Zubringer** (octobre 1990) attire l'attention de ses lecteurs sur la nécessité de cesser d'"insulter" les Français en accréditant l'idée que les logements de ceux-ci ne sont pas même bons pour les cas sociaux, les immigrés ou les réfugiés ...

De manière plus générale, il est reconnu quasi unanimement que la présence des FFA a encouragé la réconciliation des deux ennemis héréditaires, en confortant les évolutions favorables, par ailleurs constatées, s'agissant des progrès de l'amitié franco-allemande.

S'agissant plus particulièrement de l'avenir de la coopération militaire bilatérale, il est probable que la Brigade franco-allemande (BFA) stationnée à Böblingen ne saurait se substituer aux FFA.

**Le retrait des Forces françaises rendra, par exemple, sans aucun doute, l'organisation d'exercices communs non seulement plus complexe, mais aussi plus coûteuse, et pourrait donc limiter le dynamisme de la coopération militaire franco-allemande, qui résulte pour beaucoup, actuellement, de facteurs pratiques tels que la proximité géographique des partenaires, rendant**

plus faciles les contacts entre les responsables militaires et les cadres de tous niveaux.

**b. La coopération franco-allemande concurrencée par la coopération germano-soviétique ?**

Le traité de coopération signé par l'Allemagne et l'Union soviétique le 13 septembre 1990 pourrait être de nature, sinon à compromettre le dynamisme particulier des relations franco-allemandes, du moins à concurrencer fortement la France parmi les partenaires privilégiés de l'Allemagne.

En effet, l'accord du 13 septembre 1990 comporte non seulement des **clauses économiques et financières extrêmement étoffées**, mais aussi des stipulations politiques à l'égard desquelles il convient de demeurer vigilant. Ainsi, l'Allemagne et l'URSS s'engagent-elles non seulement à ne pas avoir recours à la force l'une envers l'autre, mais aussi à **coordonner leurs réactions dans l'hypothèse d'une crise mondiale**. Sans vouloir céder à la tentation pessimiste que pourraient susciter les actuelles évolutions centre-européennes, force est de constater que la clause précitée est, le cas échéant, susceptible d'affaiblir le **pilier européen de l'Alliance** et, plus particulièrement, la **fiabilité de la contribution allemande à la défense de l'Europe**. On peut d'ores et déjà envisager le développement de relations germano-soviétiques qui, s'appuyant sur un volet économique très substantiel, seront probablement confortées par les engagements souscrits en matière de coordination politique.

**3. Inconvénients susceptibles de résulter, sur le plan de la défense européenne, d'un éventuel affaiblissement de la coopération militaire franco-allemande**

Les inconvénients susceptibles de résulter d'un éventuel affaiblissement de la coopération franco-allemande concernent l'avenir de la défense de l'Europe.

Ainsi le chancelier Kohl et le président Mitterrand l'ont souligné, dans la déclaration commune publiée à l'occasion du

sommet franco-allemand de Munich (septembre 1990), le traité de coopération franco-allemand du 22 janvier 1963, complété par le protocole du 22 janvier 1988, s'est trouvé à l'origine d'une "oeuvre de paix d'une qualité exceptionnelle", de nature à "accélérer l'union de l'Europe".

En effet, la coopération militaire franco-allemande a conforté la détermination, exprimée par MM. Kohl et Mitterrand lors de la célébration du 25e anniversaire du traité de l'Elysée, de "promouvoir, notamment dans le cadre de l'UEO, l'émergence d'une identité européenne en matière de sécurité". La réanimation de l'UEO, depuis 1984, s'inscrit donc dans un ensemble d'initiatives destinées à renforcer le "pilier européen de l'Alliance" sous l'égide du couple franco-allemand considéré, selon le protocole du 22 janvier 1988, comme le "moteur et le modèle de l'union européenne".

A cet égard, le chancelier allemand et le chef de l'Etat français ont, dans le communiqué publié à l'issue de la rencontre de Munich, souhaité que la concertation franco-allemande s'étende, dans la perspective de l'édification d'une nouvelle Europe, aux objectifs prioritaires que constituent les mesures de confiance et de sécurité négociées à Vienne, le renforcement de la coopération européenne dans le cadre de la CSCE et, enfin, la négociation d'un deuxième accord sur les armements conventionnels.

Or, si la présence des FFA est présentée comme un élément ayant contribué, en renforçant la coopération, notamment militaire, entre la France et l'Allemagne, à encourager l'édification d'une coopération européenne en matière de défense, il est vraisemblable que le retrait des FFA, en réduisant les opportunités existantes quant à l'entretien de contacts privilégiés entre Allemands et Français, compromette l'avenir de la construction d'un pôle européen de défense, à un moment où une telle évolution est unanimement présentée comme l'enjeu majeur de la sécurité de l'Europe.

## CONCLUSIONS DE LA MISSION

### A. Conclusions de MM. Guy Cabanel et Xavier de Villepin

Au terme de cette analyse, nécessairement incomplète, MM. Guy Cabanel et Xavier de Villepin relèvent que le dossier FFA demeure affecté par trois incertitudes, est caractérisé par un **regrettable manque de transparence à l'égard du partenaire allemand**, paraît motivé par des considérations peu convaincantes, et résulte d'une **décision singulièrement prématurée**.

#### 1. Trois incertitudes affectent le dossier FFA

a. **La première concerne l'Allemagne**. Le souci, au demeurant compréhensible, exprimé par de nombreux élus locaux allemands (toutes tendances politiques confondues) de **recupérer le parc immobilier occupé par les FFA -implantations militaires et "cités-cadres"-**, afin de calmer les tensions immobilières que connaissent certaines régions de R.F.A., se heurte à un problème juridique non résolu à ce jour.

En effet, les terrains que le départ des FFA libérera relèvent de l'Etat Fédéral ("Bund"). Or, on ignore encore si le Bund sera prêt à céder le parc immobilier des FFA à des prix compatibles avec les programmes de logement généreux envisagés par les collectivités locales allemandes.

b. La seconde incertitude tient à la **nature même de la décision française**. S'agit-il d'un retrait total des FFA, auquel cas seule demeurerait en Allemagne la Brigade franco-allemande (compte non tenu des forces stationnées à Berlin), ou bien s'agit-il d'un **retrait partiel**, qui permettrait d'envisager le maintien, sur la partie occidentale du territoire allemand, d'une division blindée, ainsi que des soutiens nécessaires à son environnement.

L'arbitrage définitif n'étant pas encore intervenu, il importe de réfléchir aux deux hypothèses. Il est clair que la seconde est la plus favorable aux personnels, militaires et civils, qui souhaiteraient continuer à vivre en Allemagne, puisque la présence d'une division blindée suppose le maintien d'organismes à la suite des forces (enseignement, économat, foyer, paierie, postes) et d'un Etat-major. Dès lors les personnels concernés bénéficieraient de l'assurance de la stabilité d'emploi à laquelle ils aspirent. La situation de ceux qui n'auraient pas la chance d'être maintenus dans les FFA présenterait au moins l'avantage majeur de lever l'incertitude qui obère aujourd'hui l'avenir, tant professionnel que familial, des personnels civils, et qui entre pour beaucoup dans le malaise profond actuellement ressenti.

S'agissant plus particulièrement des établissements scolaires de la DEFA (Direction de l'enseignement français en Allemagne), il convient d'envisager dès maintenant leur reclassement dans le réseau des établissements relevant de l'AEFE (Agence pour l'enseignement français à l'étranger), ce qui ne pourrait que conforter la présence culturelle française en Allemagne, et bénéficier à la colonie française en Allemagne, dont l'accès facilité à des établissements d'enseignement français serait susceptible, notamment à Fribourg, de constituer une amélioration sensible. Certes, on comprend aisément que toute réflexion définitive sur l'avenir de la carte scolaire des FFA ne pourra être entreprise que quand les mesures relatives au stationnement des Forces auront été arrêtées. Une telle évolution pourrait toutefois canaliser le mécontentement actuel des enseignants dans les FFA.

**c. Une autre incertitude est due aux fondements à venir de la coopération franco-allemande.**

Lors du sommet franco-allemand de Munich, en septembre 1990, le président Mitterrand et le chancelier Kohl se sont référés aux nouvelles possibilités de coopération bilatérale qu'offrent les domaines économiques et culturels. M. Helmut Kohl a notamment encouragé les entreprises françaises à investir dans les cinq nouveaux Länder constitués à partir du territoire de l'ex-RDA. Quant à la coopération culturelle franco-allemande et, plus particulièrement, les échanges de jeunes, ils sont considérés, selon le communiqué

commun, comme des moyens d'"accélérer l'adaptation de millions de personnes, après des décennies d'isolement et d'endoctrinement, à notre communauté de valeurs".

**C'est donc dans la perspective de l'avenir de la coopération franco-allemande que doit s'inscrire le retrait des FFA. Si celui-ci est de nature à favoriser l'émergence de nouvelles formes, encore plus dynamiques, de coopération bilatérale, il convient de s'en féliciter. Il serait toutefois extrêmement regrettable que le départ des Forces françaises sonnât le glas de la coopération militaire franco-allemande. A cet égard, pourquoi ne pas envisager la création d'une "Brigade germano-française", qui serait le pendant de la Brigade franco-allemande stationnée à Böblingen ? La présence d'une telle unité sur le sol français pourrait apparaître comme une reconnaissance officielle et explicite de la souveraineté recouvrée par l'Allemagne, et pourrait être de nature à favoriser le départ de la coopération militaire franco-allemande sur des bases plus riches que celles que l'on est actuellement en mesure d'imaginer.**

## **2. On peut déplorer le manque de transparence qui a caractérisé la décision française**

### **a. Une décision unilatérale et volontairement ambiguë**

Annoncée, sans concertation préalable avec les autorités allemandes, lors du sommet de l'OTAN à Londres, en juillet 1990, et confirmé, de manière tout aussi unilatérale, lors des cérémonies du 14 juillet 1990, la décision de procéder au retrait des FFA n'a abouti à une phase négociée qu'à partir de septembre 1990, à l'occasion des rencontres franco-allemandes de Munich. Encore ces négociations ne devaient-elles concerner que les modalités du retrait, puisque le principe, avalisé par la presse depuis juillet, était, dès lors, devenu un fait acquis qu'il aurait désormais été difficilement concevable de remettre en cause.

Plus encore, la conférence de presse conjointe de MM. Mitterrand et Kohl, organisée à l'issue du sommet franco-

allemand de Munich, a montré que la décision relative au retrait des FFA n'avait pas été annoncée de manière suffisamment claire pour que le partenaire allemand en comprenne la signification. Ainsi, le chancelier allemand a-t-il pu se féliciter que, "en dehors de la décision de principe du Président de la République, les forces françaises restent en Allemagne" : aucune précision n'est cependant apportée par le chef de l'Etat français sur la nature de ces forces. Il semble que l'on maintienne une ambiguïté volontaire sur ce point.

A la question d'un journaliste qui, voulant aller plus loin, interroge le Président français sur la nature du retrait -total ou partiel-, le Chef de l'Etat indique que son objectif est le "retour en France des troupes françaises stationnées en Allemagne", sans préciser s'il s'agit de la totalité des forces ou d'une partie de celles-ci... Le Président de la République souligne néanmoins que la décision ne concerne ni les troupes de Berlin, ni la Brigade franco-allemande.

#### **b. Les regrettables malentendus entre Français et Allemands du fait de l'insuffisante préparation de la décision relative au retrait des FFA**

L'annonce inopinée du retrait des FFA a altéré la compréhension, par le partenaire allemand, de la signification du geste français, et s'est ainsi trouvée à l'origine de malentendus qui auraient pu nuire à la sérénité des relations bilatérales.

En premier lieu, la référence française à la souveraineté recouverte par l'Allemagne n'a pas été réellement prise au sérieux, puisque certains Allemands, voyant dans ce motif une justification infondée, ont fait état d'inquiétudes devant ce qu'ils considèrent comme le repli de la France sur une "Ligne Maginot imaginaire", et comme la remise en cause, par la France, de son engagement en faveur d'une défense européenne.

Plus encore, les malentendus ont concerné la signification même de la présence des Forces françaises en Allemagne, et se sont trouvés à l'origine d'attitudes parfois insultantes à l'égard des personnels des FFA. Il est clair que de tels gestes auraient pu être

évités si le retrait des FFA avait donné lieu à un véritable débat et à l'effort pédagogique que l'on aurait pu attendre.

En effet, il est particulièrement malheureux que, dans certaines communes allemandes, des Français aient fait l'objet, à leur domicile, de la part d'Allemands, d'un véritable harcèlement dirigé contre le fait qu'ils occupaient un logement dans une "cité-cadres". A cet égard, il aurait été opportun, pour éviter de tels débordements, de rappeler deux faits majeurs à l'opinion allemande :

- d'une part, à la différence du stationnement des forces anglaises et américaines, celui des FFA a été intégralement pris en charge par la France. L'entretien du parc immobilier français, depuis l'échange de lettres franco-allemand de 1966, a toujours été neutre pour le contribuable allemand, alors que celui-ci a participé au financement de l'entretien des troupes américaines et anglaises ;

- d'autre part, le retrait des FFA ne coûtera pas aux contribuables allemands les quelque 15 milliards de deutschmark versés à l'URSS par l'Allemagne en contrepartie du départ des forces soviétiques...

En effet, selon "l'accord germano-soviétique relatif aux mesures transitoires" (c'est-à-dire au financement du retrait des unités de l'Armée Rouge stationnées dans l'ex-RDA) signé le 9 octobre 1990, l'URSS ne s'engage qu'en théorie à supporter le coût de la présence des forces soviétiques, jusqu'au départ de celles-ci, dans les cinq nouveaux Länder allemands.

. La partie allemande souscrit, en vertu de cet accord, à l'obligation d'abonder, à hauteur de 3 milliards de Deutschmark (dont 120 millions dès 1991), un fonds spécial de transition destiné à compenser le passage de l'Ostmark au Deutschmark.

. L'Allemagne consent également un prêt de 3 milliards de Deutschmark, sans intérêt, afin de financer l'entretien des troupes soviétiques. Dès octobre 1990, a été mise à la disposition de l'URSS une première tranche de 2 milliards de Deutschmark, le solde devant

être versé en 1991. On remarque, par ailleurs, que les modalités de remboursement de ce prêt ne sont pas fixées (le seront-elles un jour ?).

. Une enveloppe de 1 milliard de Deutschmark sera mise à la disposition des Soviétiques afin de couvrir les frais de transports afférents au rapatriement des personnels et des biens.

. 7,8 milliards de Deutschmark financeront un programme de construction de logements civils, dans la partie occidentale de l'URSS. Ces projets devraient s'étendre sur quelque 4 millions de km<sup>2</sup>, et être réalisés entre 1991 et 1994 (il est cependant probable que ces programmes bénéficieront à des entreprises allemandes).

. Enfin, un programme de recyclage et de formation des personnels ayant perdu leur emploi à la suite du retrait des unités de l'Armée Rouge sera couvert par l'Allemagne, à hauteur de 200 millions de Deutschmark.

Comparé au coût du départ des troupes soviétiques -qui était le prix politique à payer pour l'unité allemande- force est de constater que le retrait des FFA sera, ainsi que l'a été le stationnement de celles-ci, neutre pour les finances publiques allemandes.

### **3. La véritable motivation du retrait des FFA apparaît très contestable**

En se référant, pour justifier, a posteriori, la décision de retrait des Forces françaises d'Allemagne, aux résultats d'un sondage qui mettrait en évidence une forte majorité de l'opinion allemande favorable au départ des FFA, et en se fondant sur le retrait soviétique de la partie orientale de l'Allemagne, les autorités françaises n'ont pas allégué un motif suffisamment convaincant.

**a. L'ambiguïté du sondage Allensbach invoqué par les autorités françaises : l'opinion publique allemande ne s'est pas prononcée sur le départ des troupes françaises.**

En effet, le sondage Allensbach, effectué le 17 octobre 1990 sur tout le territoire allemand, et posant la **question de l'opportunité du départ de toutes les troupes étrangères stationnées en Allemagne**, faisait apparaître une majorité de 86% de la population de l'ex-RDA favorable au retrait de la totalité des troupes étrangères stationnées en Allemagne : cette forte proportion s'explique, à l'évidence, par la référence à l'occupation de l'ex-RDA par l'Armée Rouge.

S'agissant de la **partie occidentale de l'Allemagne, partisan à 57% du retrait total des forces étrangères**, on peut s'interroger sur la portée de cette proportion, puisque l'on ignore si la question porte sur les troupes stationnées sur le territoire occidental de l'Allemagne, ou sur l'intégralité du territoire de l'Allemagne unifiée. Dans la première hypothèse, cette majorité de 57% vise tant la présence des unités américaines et britanniques que celle des FFA. On peut, à cet égard, penser que la réticence de la population ouest-allemande est beaucoup plus forte à l'égard de la présence militaire britannique ou américaine qu'envers le stationnement des troupes françaises. Si, en revanche, le sondage porte sur la présence militaire étrangère sur tout le territoire allemand (parties orientale et occidentale confondues), ces 57% s'expliquent en outre par la prise en compte du fait soviétique dans l'esprit des personnes interrogées.

**En aucun cas, on ne pourrait, ainsi que les autorités françaises l'ont fait, se fonder sur les résultats de ce sondage pour en déduire que l'opinion publique allemande souhaitait le départ des FFA.**

**b. Le motif allégué du retrait des troupes soviétiques stationnées dans l'ex-RDA : une référence infondée**

Il est aisément compréhensible que, dans l'hypothèse où l'Armée Rouge quitterait totalement et définitivement la partie

orientale du territoire allemand, le maintien, en l'état, des troupes françaises -comme celui des forces alliées- stationnées en Allemagne doit être remis en cause.

Néanmoins, il est très contestable, au moins sur le plan juridique, de mettre en parallèle la présence d'authentiques troupes d'occupation telles que les forces soviétiques, et le stationnement d'unités déployées en vertu d'un accord bilatéral (l'échange de lettres de décembre 1966) conclu entre États souverains.

**c. Une raison trop peu explicitement invoquée : accompagner, de manière indolore, la déflation des effectifs de l'Armée de terre**

En définitive, la véritable motivation du retrait des FFA est de faciliter la réduction de format de l'Armée de terre en supprimant des unités dont le retrait ne comporte pas de conséquences sur la vie locale française...

Le départ des Forces françaises d'Allemagne s'inscrit donc, en réalité, dans le contexte de la déflation de quelque 35 000 hommes imposée à l'Armée de terre d'ici 1994.

Il est, certes, incontestable que faire porter le poids d'une déflation des effectifs sur des garnisons implantées à l'étranger n'implique pas les effets traumatisants -notamment sur le plan économique- d'une mesure équivalente qui serait appliquée à la France. Néanmoins, il aurait, là encore, été souhaitable de présenter les choses de manière claire et franche, au lieu de s'abriter derrière la référence, au demeurant très louable, à la souveraineté allemande et à la volonté de l'opinion publique allemande.

#### **4. Le retrait des FFA comparé à celui des autres puissances étrangères**

Le retrait des FFA paraît, même dans l'hypothèse d'un mouvement partiel, par trop prématuré eu égard à la lenteur du départ des troupes d'occupation soviétique, et quelque peu incertain par rapport aux objectifs de retrait retenus par la Grande-Bretagne et les États-Unis.

##### **a. Une décision prématurée par rapport à la lenteur du départ des troupes soviétiques**

Selon le traité germano-soviétique sur les "conditions de la présence provisoire et les modalités du retrait planifié des troupes soviétiques du territoire de la République fédérale d'Allemagne" (c'est-à-dire de l'Allemagne unifiée), signé le 12 octobre 1990, le retrait des unités de l'Armée Rouge stationnées sur le territoire de l'ex-RDA s'accomplira, par étapes successives, jusqu'à un terme fixé à la fin de l'année 1994.

Le retrait concerne les personnels soviétiques dont la présence est liée au stationnement des forces, ainsi que les familles. Il s'étend aux biens meubles, et s'applique suivant un échéancier décidé dans le cadre de commissions mixtes germano-soviétiques.

Il est donc clair qu'en juillet 1990, au moment où a été annoncée la décision française de procéder au retrait des FFA, le traité germano-soviétique relatif au retrait des unités de l'Armée Rouge n'étant pas encore signé, le départ des forces soviétiques stationnées en Allemagne n'était qu'envisagé. Il était donc d'autant plus imprudent, de la part de la France, de s'engager à procéder au retrait des FFA qu'à l'heure où le présent rapport est mis sous presse, le départ des troupes soviétiques n'a pas encore commencé.

**b. Les incertitudes françaises face aux objectifs clairement définis par les Etats-Unis et la Grande-Bretagne**

Alors que l'issue définitive du retrait français est encore sujette à conjectures, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne travaillent d'ores et déjà sur l'hypothèse du rapatriement d'environ 50% des forces stationnées en Allemagne.

L'objectif affiché par les Britanniques est de maintenir, sur les 45 000 hommes actuellement stationnés en Allemagne, un effectif de 25 000 hommes. Une évacuation totale des troupes britanniques ne serait donc pas envisagée. Quant aux forces américaines stationnées en Allemagne, elles pourraient, certes, être mises à contribution dans le cadre de la crise du Golfe, mais il n'est pas question que la totalité des unités déployées sur le territoire allemand soit concernée par le retrait.

**B. Conclusions de M. Jean-Pierre Bayle**

Aux conclusions critiques présentées par MM. Guy Cabanel et Xavier de Villepin, M. Jean-Pierre Bayle souhaite apporter les tempéraments suivants, s'agissant, d'une part, des motivations de la décision française de procéder au retrait des FFA et, d'autre part, de l'impact du repli des Forces françaises sur l'avenir de la coopération franco-allemande.

**1. Des motivations malaisément contestables**

Contrairement à MM. Guy Cabanel et Xavier de Villepin, M. Jean-Pierre Bayle estime que le retrait des FFA correspond à la nécessité de tirer les conséquences de l'unification allemande, et d'accompagner la modification de format actuellement entreprise dans l'Armée de terre.

**a. Un geste qui tire les conséquences de l'unification allemande**

La date du 3 octobre 1990, qui a scellé le retour de l'Allemagne à une souveraineté dont les particularité de son statut l'avaient privée, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, a constitué l'aboutissement d'un processus qui, initié le 9 novembre 1989 par la chute du mur de Berlin, a été confirmé par les progrès du désarmement en Europe. A cet égard, le traité sur les forces conventionnelles (CFE), signé en novembre 1990, à l'occasion de la Conférence de Paris sur la CSCE, s'intègre dans une évolution générale favorable à la sécurité européenne, et dont l'unification allemande représente une étape significative.

Dans ce contexte, il n'était plus concevable de maintenir la présence militaire française sur des bases inchangées, d'autant que les autres puissances étrangères ayant des troupes stationnées sur le territoire allemand avaient annoncé un retrait, au moins partiel, de celles-ci.

D'autre part, on a rapidement constaté que, de bien perçue qu'elle était, la présence militaire française en Allemagne commençait à susciter des marques d'impatience de la part d'une population de plus en plus encline à s'attacher aux inconvénients -nuisances sonores, occupation de logements par ailleurs insuffisants- du stationnement des forces françaises. En outre, l'unification allemande contribuait, dans le même temps, à rendre incompréhensibles les spécificités juridiques de l'implantation des FFA, et à faire apparaître celles-ci comme de simples troupes d'occupation, en dépit des particularités statutaires héritées de l'échange de lettres franco-allemand de 1966.

Ces différentes considérations expliquent que, à l'exception des quelques réactions très favorables au maintien des FFA, motivées par des considérations relatives à l'économie locale, observées dans les régions allemandes les moins favorisées (c'est-à-dire dans le Land de Rhénanie-Palatinat), la décision française de procéder au retrait n'ait donné lieu à aucune véritable levée de boucliers de la part des responsables allemands.

**En tout état de cause, les deux hypothèses maintenues par les autorités françaises -retrait total ou maintien, après l'échéance de 1994, d'une division blindée- permettent de conserver des possibilités de négocier avec le partenaire allemand un stationnement d'unités françaises sur des bases à définir en fonction de l'évolution des événements en Europe. Cette faculté présente le mérite de laisser ouvert le dossier des FFA, et de permettre ainsi d'adapter la décision française définitive en fonction d'éléments dont la complexité et le caractère évolutif sont susceptibles d'échapper encore aux analyses les plus clairvoyantes.**

#### **b. Une décision qui s'intègre dans le nouveau format de l'Armée de terre**

**Il aurait été inconcevable de laisser les FFA échapper aux profondes réformes dont l'Armée de terre fait désormais l'objet, en vue de réduire ses effectifs de quelque 35 000 hommes d'ici 1994, et de modifier ses implantations, dans le cadre du plan Armées 2000 actuellement mis en oeuvre.**

**On ne peut nier que l'opposition virulente causée, au niveau local, par la suppression de certaines unités, justifie le recours à des modalités de déflation plus facilement tolérables en termes de vie économique locale française...**

**Il est, bien évidemment, contradictoire de critiquer une réduction de format qui affecte les ressources de certaines localités françaises, et de déplorer, dans le même temps, que l'on procède à la dissolution d'unités stationnées en dehors de l'hexagone...**

#### **2. Un impact relativement limité sur l'avenir de la coopération franco-allemande**

**En dépit des commentaires pessimistes suscités par l'avenir, présenté comme potentiellement compromis, d'un élément**

considéré comme essentiel pour la coopération franco-allemande, M. Jean-Pierre Bayle souhaite souligner que le retrait des FFA devrait se traduire par des conséquences très relatives sur la coopération culturelle et militaire entre la France et l'Allemagne.

**a. Des conséquences très relatives sur la coopération culturelle franco-allemande**

Il importe de rappeler que la présence des FFA n'a pu exercer, à l'exception de l'encouragement apporté de facto au développement des contacts personnels entre Allemands et Français, d'influence décisive sur les relations culturelles entre les deux communautés. En effet, les établissements scolaires gérés par la DEFA (Direction de l'enseignement français en Allemagne) ayant été, dès l'origine, réservés aux seuls enfants des personnels des FFA, à l'exclusion des Allemands et des membres de la colonie française hors FFA, il serait inexact de déduire de l'implantation du réseau d'établissements scolaires administré par la DEFA que les FFA ont pu jouer un rôle décisif sur le plan culturel. Le "vide culturel" envisagé par certains enseignants français comme l'une des conséquences du retrait des FFA doit donc être relativisé.

**b. La nécessité de fonder la coopération militaire franco-allemande sur des bases renouvelées**

Loin de déplorer la remise en cause, du fait du retrait des FFA, de la coopération militaire franco-allemande en son état actuel, il semble plus constructif, au contraire, de miser sur le développement de cet aspect de la coopération bilatérale selon des modalités adaptées à la nouvelle configuration européenne.

Il paraît notamment essentiel de tirer parti de l'expérience de la Brigade franco-allemande en étoffant celle-ci, au lieu de la considérer comme une institution symbolique qu'il convient de maintenir au stade de développement actuellement atteint. Une possibilité à explorer pourrait être de prolonger cette unité par une brigade germano-française qui, implantée sur le territoire français, traduirait de manière encore plus explicite notre reconnaissance de la souveraineté recouvrée par l'Allemagne.

Une autre dimension de la coopération militaire franco-allemande à encourager pourrait être la **coopération dans le domaine des industries de défense**, susceptible de jouer un rôle très positif en matière d'inter-opérabilité des matériels et, partant, de favoriser indirectement, à terme, l'émergence d'un pôle européen de défense.

**En conclusion**, c'est en s'adaptant, de manière inventive et constructive, au contexte hérité de l'unification allemande, que la coopération bilatérale -quel que soit le domaine concerné- saura faire la **preuve de son dynamisme** : si le retrait des FFA suffisait à compromettre les relations franco-allemandes, cela signifierait que celles-ci étaient parties sur des bases peu solides ...

### **C. Conclusion générale**

Sous réserve de différences de perception concernant la motivation et la signification du retrait des FFA, les membres de la mission soulignent la **nécessité de trouver les aménagements susceptibles d'atténuer, pour les personnels concernés, les effets sociaux du repli**. Certes, les membres de la mission sont conscients du fait que tous les cas individuels ne pourront donner lieu à un règlement optimal. Néanmoins, il est primordial, sinon d'assurer à chacun l'affectation ou le reclassement de son choix, ce qui serait l'hypothèse la plus optimiste, du moins de garantir à tous une juste indemnisation en cas de perte d'emploi.

C'est donc sur le souhait que se confirme l'intervention d'une volonté politique diligente, et sur le souci que le dossier FFA fasse l'objet du suivi attentif qu'il mérite, que les membres de la mission concluent le présent rapport.

## **EXAMEN EN COMMISSION**

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a, au cours de sa séance du 20 décembre 1990, procédé à l'examen du présent rapport d'information.

A l'issue des exposés présentés successivement par les membres de la mission, M. André Jarrot a estimé que l'accueil, sur le territoire français, d'une éventuelle "brigade germano-française" susciterait de profondes difficultés. Selon M. Jean-Pierre Bayle, un travail d'éducation devrait, à l'évidence, être entrepris en vue de faire évoluer les esprits sur un problème dont l'importance pour l'avenir des relations franco-allemandes n'est pas à souligner.

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a ensuite autorisé la publication, sous forme d'un rapport d'information au titre de l'article 21, premier alinéa du règlement du Sénat, de l'étude de MM. Jean-Pierre Bayle, Guy Cabanel et Xavier de Villepin sur l'avenir des Forces françaises en Allemagne.