



## **Le couple franco-allemand et l'Europe : légitime, efficace ?**

---

**Séminaire organisé par  
le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)  
de l'Institut français des relations internationales (Ifri)  
à Paris, le 2 avril 2004.**

**par Sandra Tacke**

## Sommaire

<b>Résumé du séminaire</b>	3
<b>La coopération franco-allemande dans une Europe élargie : force motrice ou élément de division ?</b>	4
Le moteur franco-allemand : élément de stabilité dans une Europe élargie	4
Le couple franco-allemand : crise de légitimité et d'efficacité	5
L'affaiblissement du moteur franco-allemand rend nécessaire une coopération plus large	6
<b>L'Europe à plusieurs vitesses : une alternative crédible ?</b>	7
Une alternative crédible, mais pas souhaitable	7
Coalitions : divers modèles sont possibles	9
Avant-gardes européennes : les conditions du succès	11
<b>Une avant-garde européenne pour quoi faire ? La France, l'Allemagne et la politique européenne de sécurité et de défense.</b>	12
La mise en œuvre d'une avant-garde européenne prend forme	12
La définition des objectifs de la défense européenne fait aujourd'hui défaut	15
<b>Conclusion</b>	17
<b>Programme du séminaire</b>	18
<b>Liste des participants</b>	20
Participants étrangers	20
Participants français	21

## Résumé du séminaire

Depuis plusieurs décennies, la construction européenne est étroitement liée à la coopération franco-allemande. Mais, alors que les deux pays ont longtemps fait figure de force motrice de l'Union européenne, capables de donner des impulsions et de rallier derrière eux d'autres États européens, l'efficacité et la légitimité du couple franco-allemand sont aujourd'hui remises en question. Certes, la France et l'Allemagne ont toujours la même ambition et la même volonté de jouer un rôle moteur dans l'Europe élargie, mais leurs moyens ainsi que leur capacité de représenter les 23 autres États membres de l'Union font l'objet de contestations.

Dans ce nouveau contexte, où les anciennes formes de coopération perdent en vigueur et où l'élargissement menace de rendre la prise de décision plus difficile, la question de nouveaux équilibres se pose. Si une « Europe à plusieurs vitesses » semble être une solution envisageable, ses chances de réalisation et son impact sur l'architecture institutionnelle suscitent des interrogations.

Alors que les seuls résultats obtenus par une avant-garde européenne ont eu pour objet la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), la question est de savoir si la coopération peut s'étendre à d'autres domaines et à d'autres partenaires.

Ce sont ces différentes questions qui ont été abordées par les responsables et les spécialistes des relations franco-allemandes et européennes lors du séminaire organisé le 2 avril 2004 par le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) à l'Institut français des relations internationales (Ifri).

**La coopération franco-allemande dans l'Union européenne élargie :**  
**force motrice ou élément de division ?**

***Le moteur franco-allemand : élément de stabilité dans une Europe élargie***

La relation franco-allemande s'est toujours articulée autour de l'ambition affichée par Paris et Berlin de devenir la force motrice de l'Union européenne. Les avancées de la coopération franco-allemande, notamment dans les années 1970 et 1980, ont été considérables – création du Conseil européen, élection du Parlement européen au suffrage universel, mise en place de l'Union économique et monétaire (UEM), signature du traité de Maastricht (1992), etc. – et ont largement contribué à défendre les intérêts de tous les États membres de l'Union. Après avoir connu une phase d'atonie à partir du milieu des années 1990, marquée par la difficile élaboration du traité de Nice, le financement controversé de la politique agricole commune (PAC) et la mésentente entre les principaux dirigeants politiques, le moteur franco-allemand semble aujourd'hui avoir entraîné une nouvelle dynamique européenne. Celle-ci s'est d'abord traduite par le resserrement des liens franco-allemands à l'occasion du 40<sup>e</sup> anniversaire du traité de l'Élysée et par la volonté des principaux responsables de créer un « nouveau pacte fondateur », puis par les nombreuses propositions communes faites par Paris et Berlin dans le cadre des travaux de la Convention européenne (création d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union, nomination d'un président du Conseil européen, etc.).

Le moteur franco-allemand reste ainsi, selon plusieurs intervenants, un élément clé dans une Europe élargie : la stabilité et la solidité de la relation bilatérale, le haut degré de confiance entre les responsables français et allemands ainsi que la fréquence et l'habitude des négociations, notamment dans le cadre des rencontres bilatérales semestrielles et du processus de Blaesheim<sup>1</sup>, font du couple franco-allemand une force motrice, capable de donner les impulsions nécessaires à

---

<sup>1</sup> Le processus de Blaesheim désigne les rencontres informelles franco-allemandes, auxquelles participent le chancelier allemand et le président français ainsi que les ministres des Affaires étrangères des deux pays. La première rencontre de ce type a eu lieu dans la petite ville alsacienne de Blaesheim. Depuis, les consultations viennent compléter les sommets franco-allemands qui ont lieu deux fois par an.

l'Europe. Une étroite coopération bilatérale est ainsi, aux yeux de Mathias Jopp, une condition *sine qua non* dans l'Europe élargie, d'autant plus importante que la France et l'Allemagne peuvent apporter une vision et une approche différente, comme l'a démontré la crise irakienne. Loin d'être un élément de division, la politique menée par Paris et Berlin n'est pas l'expression d'un opportunisme mais est, au contraire, conditionnée par de longues traditions politiques. Hans-Georg Ehrhart estime que la politique allemande a toujours été déterminée par trois conditions historiques : la première étant celle de la mémoire d'Auschwitz, la deuxième celle de la Loi fondamentale allemande, et la troisième celle de la construction européenne. Selon lui, ces particularités sont encore aujourd'hui à l'origine des continuités de la vie politique allemande et expliquent de nombreuses prises de position de Berlin, notamment lors de la crise irakienne. Elles confèrent une stabilité supplémentaire à la relation franco-allemande.

### ***Le couple franco-allemand : crise de légitimité et d'efficacité***

Cependant, la relance de la coopération franco-allemande a été fortement remis en cause, non seulement parce que cette relation bilatérale a été jugée exclusive et orientée vers la défense des intérêts propres de la France et de l'Allemagne, mais aussi parce que les résultats ont été relativement modestes.

Tandis qu'auparavant le couple franco-allemand avait valeur de symbole pour les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et représentait un exemple à suivre – celui de deux pays réussissant à dépasser leurs inimitiés historiques et celui de porteur d'espoir en vue d'un futur élargissement de l'Union –, les relations qu'entretiennent aujourd'hui les PECO avec la France et l'Allemagne se sont dégradées. Le scepticisme de la France face à l'élargissement et sa crainte d'un regain d'influence de l'Allemagne n'ont pu être atténués, selon Janusz Reiter, ni par le renouvellement du couple franco-allemand ni par la mise en place du triangle de Weimar, constitué par l'Allemagne, la France et la Pologne. L'échec de ce triangle semble au contraire traduire l'incapacité du couple franco-allemand à fédérer les diverses visions européennes et la difficulté à jouer un rôle de modérateur entre l'est et l'ouest de l'Europe.

La perte de cette fonction est due, selon Janusz Reiter, à l'émancipation et à la « nouvelle liberté » de l'Allemagne. Celle-ci n'est plus liée aujourd'hui par des principes politiques anciens, mais arrive à se positionner dans les conflits internationaux de façon à défendre ses intérêts propres.

Le reproche fait au couple franco-allemand par l'ancien ambassadeur polonais est de présenter ces (nouvelles) politiques nationales comme étant des politiques européennes, sans chercher un compromis entre les différents États membres. D'après plusieurs participants du séminaire, l'absence de culture de consensus, le bilatéralisme excessif des deux pays, tout comme les nombreuses « exceptions franco-allemandes » (non-respect des critères du pacte de stabilité et de croissance, position marginale lors de la crise irakienne) ont été à l'origine des critiques formulées par les autres pays de l'Union et ont contribué à remettre en cause l'efficacité et la légitimité du moteur franco-allemand dans une Europe élargie. Selon Charles Grant, l'affaiblissement du moteur franco-allemand s'est traduit par le déclin de l'influence (*soft power*), en particulier de l'Allemagne, dans les pays d'Europe centrale et orientale.

### ***L'affaiblissement du moteur franco-allemand rend nécessaire une coopération plus large***

Le bilan de la coopération franco-allemande est mitigé, ses perspectives d'évolution restent incertaines. La coopération bilatérale est certes, selon Mathias Jopp, la plus légitime en raison de sa longue histoire par rapport aux autres formes de coopération, mais la capacité d'aller de l'avant dépend largement de la volonté politique des deux pays et de leur engagement d'étendre leur coopération à d'autres domaines, comme à celui de la justice et des affaires intérieures (JAI) ou de la politique de sécurité. Pour arriver à une coopération plus efficace, les deux pays doivent combler leur manque de communication respectif et prendre davantage en compte les attentes de leurs partenaires.

Le succès et la légitimité du couple dépendront de surcroît de la capacité des deux pays à élargir leur coopération à d'autres États, de façon à rendre le moteur plus efficace dans certains domaines. Récemment, l'ouverture de la coopération franco-

allemande au Royaume-Uni a ainsi pu apporter, selon Charles Grant, une certaine complémentarité. Reposant sur les différentes identités nationales (« atlantiste » pour le Royaume-Uni, « pacifiste » pour l'Allemagne et « multilatéraliste » pour la France), elle a contribué à ce qu'une majorité de pays européens se retrouvent dans les positions franco-germano-britanniques. Cependant, ce nouveau trilatéralisme est pour une grande part l'initiative personnelle des hauts dirigeants politiques et ne correspond pas toujours à la vision des différents ministères et des oppositions politiques, comme l'affirme Charles Grant. Par conséquent, l'avenir du *triumvirat* franco-germano-britannique dépendra pour beaucoup de la conjoncture et des changements politiques à venir.

Pour plusieurs intervenants, l'intégration d'autres pays – comme la Pologne – dans la coopération franco-allemande est synonyme d'une plus grande légitimité pour le couple franco-allemand et reflète l'expression de la diversité des pays de l'Union. Une coopération élargie serait bénéfique pour la France et l'Allemagne dans la mesure où des pays comme la Pologne pourraient équilibrer les visions franco-allemandes et éviter des positions excessives, notamment face aux États-Unis. Face à une relation trop étroite, perçue comme une menace par les « petits pays », Janusz Reiter propose comme l'aurait dit Henry Kissinger à un autre moment, de traiter les petits pays de l'Union comme s'il s'agissait de partenaires équivalents, tout en sachant qu'ils ne le sont pas.

### **L'Europe à plusieurs vitesses : une alternative crédible ?**

#### ***Une alternative crédible, mais pas souhaitable***

Le débat sur le processus de construction européenne laisse apparaître des notions dont la diversité et l'ambivalence peuvent prêter à confusion : « moteur franco-allemand », « Europe à plusieurs vitesses », « cercles concentriques », « noyau dur » (Wolfgang Schäuble et Karl Lamers de la CDU allemande en 1994), « avant-garde » (Jacques Delors), « groupe pionnier » (Jacques Chirac devant le Bundestag en juin 2000), « centre de gravité » (Joschka Fischer dans un discours tenu à l'Université de Humboldt en mai 2000), etc. Cette multiplication des notions et les

récentes déclarations concernant une éventuelle institutionnalisation d'un directoire européen ont fait craindre le retour à l'Europe des alliances. L'idée d'un directoire européen qui disposerait de ses propres institutions, de son propre personnel et de ses propres moyens financiers et qui, selon les termes de Janis Emmanouilidis, constituerait « une Europe dans l'Europe » a par conséquent été quasi unanimement rejetée par les intervenants. Pour eux, cette solution aurait des conséquences néfastes. Au-delà du danger d'affaiblir les institutions européennes et de renforcer la méfiance entre les États membres, le risque est, selon Janis Emmanouilidis, de donner lieu à plusieurs noyaux concurrents. Les principaux responsables européens, à l'instar de Joschka Fischer, sont ainsi revenus sur leurs positions initiales et ont pris leurs distances avec de tels concepts.

Le revirement des responsables européens n'a cependant pas été complet. Alors même que le principe d'un noyau dur institutionnalisé a été condamné par la plupart des orateurs, la mise en place d'une Europe à plusieurs vitesses devient, selon eux, probable, voire inévitable. Comme l'explique Maxime Lefebvre, ce paradoxe tient à la contradiction inhérente à la construction européenne : il semble en effet impossible d'implorer la nécessité d'une force d'entraînement d'un côté et de rejeter la constitution d'une avant-garde de l'autre.

La constitution d'une Europe à plusieurs vitesses, comme possibilité de concilier l'élargissement et l'approfondissement a ainsi refait surface. L'intégration différenciée, qui permet aux États qui le souhaitent de poursuivre leurs objectifs et d'avancer à un rythme plus soutenu impliquant que les autres suivent ultérieurement, est, comme le rappelle Jean-Louis Quermonne, une pratique ancienne : l'avancement plus rapide des pays de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) par rapport aux pays du Conseil de l'Europe, ou les clauses d'exemption (*opting out*) accordées au Danemark et au Royaume-Uni dans le domaine monétaire, en constituent des exemples.

D'importantes avancées européennes (les accords de Schengen, l'UEM, l'accord social annexé au traité de Maastricht, etc.) ont été obtenues, selon lui, par une coopération étroite de pays en dehors des traités, avant d'y être « rapatriées » et reconnues officiellement. La mise en pratique des coopérations renforcées était de

ce fait bien antérieure à la formalisation de la notion dans le traité d'Amsterdam et l'inscription des mesures de flexibilité dans la Constitution européenne.

Cependant, les finalités et les objectifs d'une Europe à plusieurs vitesses restent flous. À la question « une avant-garde européenne, pour quoi faire ? », Jean-Louis Quermonne répond qu'une Europe à plusieurs vitesses ne présente ni une alternative à la Constitution, ni une alternative au *statu quo* de l'Europe, mais uniquement une solution valable face à une Europe qui risque de se limiter au plus petit des dénominateurs communs. Hans Stark et Maxime Lefebvre font remarquer que les avant-gardes européennes ont souvent été instrumentalisées et utilisées dans une logique dissuasive. Lors des travaux de la Convention, les avant-gardes européennes ont implicitement menacé de mettre à l'écart les pays qui hésitaient à s'engager dans les négociations. Mais les groupes pionniers se sont dissous à l'approche de la ratification de la Constitution européenne pour éviter le ressentiment des États qui n'ont que peu participé à son élaboration. Daniel Vernet critique cette utilisation aléatoire du principe de coopération renforcée et affirme qu'elle rajoute à la confusion.

### ***Coalitions : divers modèles sont possibles***

Si les objectifs et les fondements d'une Europe à plusieurs vitesses semblent rester incertains, les modalités liées aux domaines et aux différentes coalitions envisageables sont, en revanche, bien définies. Alors qu'en théorie, la constitution de groupes d'avant-garde nécessite le regroupement de pays qui disposent d'une certaine capacité, dans la pratique, bon nombre de pays expriment leur volonté de participer aux coopérations renforcées. L'ambition de certains pays de coopérer dans un domaine donné déterminera par conséquent les coalitions et la forme d'une Europe à géométrie variable et évitera ainsi tout risque d'un directoire stable. L'avantage des avant-gardes européennes est le progrès rapide de certains domaines faisant l'objet d'un large consensus, l'inconvénient est le retard des sujets dont l'adhésion est faible.

Quant aux formations de différents groupements, les possibilités sont multiples. Alors que la formation de coalitions en fonction de la proximité géographique a été, en

principe, exclue, les anciennes coopérations bilatérales (couple franco-allemand) et trilatérales (*triumvirat* franco-germano-britannique) semblent en bonne position pour jouer un rôle moteur dans l'Union des 25.

Par ailleurs, une Europe à plusieurs vitesses dans laquelle les six États fondateurs, voire les six grands États (Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni, Italie et Pologne) jouent le rôle de leader semble également envisageable en raison des capacités politiques, économiques et diplomatiques réunies en leur sein (les six États fondateurs représentent 78 % du PIB de la zone euro et 57 % du PIB de l'Union à 25). Le partage de leur histoire commune à l'intérieur de l'Union, l'habitude des négociations et leur expérience en tant que groupe pionnier de l'Europe les avantagent par rapport aux autres formations possibles. Cependant, le triangle de Weimar (Allemagne, France, Pologne), les pays du groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie) ou encore l'union trilatérale des pays du Benelux peuvent donner des impulsions et se placer en position de force, notamment dans les négociations avec les partenaires de l'Union, comme la Russie, à condition que leur coopération soit à nouveau plus efficace et plus intense.

Ces diverses coalitions envisageables réduisent le risque d'une mise en place de directoires, mais font subsister beaucoup d'hypocrisie quant à l'appartenance aux groupes d'avant-gardes considérés comme « meilleurs ». L'appartenance à l'avant-garde européenne et la constitution de groupes pionniers dépendra beaucoup *in fine* de la conjoncture politique, comme en témoigne l'instabilité et les changements politiques ayant eu lieu en Espagne, après les attentats de Madrid.

En dépit des modalités relativement bien définies, l'idée d'une Europe à plusieurs vitesses semble, pour le moment, être paralysée. L'absence de débat, s'explique, selon Alfred Pipjers, par plusieurs raisons. Tout d'abord, la perspective de l'élargissement de l'Union rend difficile, toute réflexion sur une Europe à plusieurs vitesses et s'accommode peu avec l'accueil des nouveaux adhérents, censés avancer sur une base égalitaire par rapport aux États membres actuels. Ensuite, l'incertitude et le manque de définition concernant les finalités politiques de l'Union européenne rendent vaine toute discussion sur l'intégration différenciée. Selon Alfred Pipjers, les États membres sont prioritairement préoccupés par leur transfert de

souveraineté, mais ne partagent pas une vision commune quant à l'avenir institutionnel et politique de l'Union. Jean-Yves Haine ajoute que les idées de flexibilité trouvent moins d'écoute à cause de la transformation des problématiques actuelles : tandis que, dans les années 1980, l'intégration différenciée dans le domaine économique procurait des gains mutuels, les enjeux auxquels l'Union doit faire face aujourd'hui ressemblent à un jeu à somme nulle et nécessitent une progression coordonnée, en particulier dans le domaine de la lutte contre le terrorisme.

### ***Avant-gardes européennes : les conditions du succès***

La mise en place de groupe pionniers est nécessairement longue et se fait souvent selon le principe d'exclusion, c'est-à-dire à partir du refus de certains pays de participer aux projets européens. Cependant, aussi bien la constitution d'avant-gardes européennes que la mise en place d'« arrière-gardes » est susceptible de provoquer des réflexes anti-hégémoniques. Matthias Jopp concède que la méfiance exprimée par les PECO à l'égard de l'intégration différenciée est compréhensible dans la mesure où ces pays ne se sont pas libérés du joug soviétique pour se retrouver sous la domination d'un leadership européen.

Plusieurs intervenants insistent sur le fait qu'une Europe à géométrie variable ne doit pas faire perdre la méthode communautaire mais, au contraire, impliquer la Commission, de façon à ce que cette dernière puisse s'approprier et exécuter les projets élaborés. La question de savoir si une Europe à géométrie variable affaiblit la méthode communautaire ou, au contraire, renforce le fédéralisme européen ne fait pas l'objet d'un consensus.

La réussite des avant-gardes européennes dépendra, selon Janis Emmanouilidis, de leur capacité à transposer les avancées obtenues en matière de défense à d'autres domaines, notamment économiques et monétaires. Pour cela, un certain nombre de conditions doivent être remplies pour que la mise en place de groupe pionniers ne se traduise pas par des blocages.

Alfred Pipjers conseille de ne pas brûler les étapes et d'attendre d'abord la fin du processus de ratification de la Constitution avant de remettre sur la table le sujet des avant-gardes européennes et de se tenir dans un premier temps aux possibilités juridiques existantes. Il propose également de faire davantage d'efforts de communication et de veiller à ce que les coopérations soient aussi ouvertes et transparentes que possible. Il refuse cependant de donner un droit de regard à la Turquie. Alfred Pipjers rappelle également que le projet de Constitution admet le retrait de pays de l'Union européenne et estime qu'un clivage entre les membres européens pourra s'accroître en fonction des appartenances des pays aux différentes institutions et traités.

Une autre condition de succès, proposée par Françoise de la Serre consisterait à instaurer un cofinancement de la part des États pour rendre les coopérations renforcées plus attractives et pour inciter un plus grand nombre d'États à accepter les résultats communs et d'empêcher les risques de *free ride*.

Si la question des modalités d'une constitution d'avant-gardes a ainsi trouvé plusieurs réponses, la question des objectifs et de la finalité des coopérations renforcées reste en suspens.

### **Une avant-garde européenne pour quoi faire ?**

#### **La France, l'Allemagne et la politique européenne de sécurité et de défense**

##### ***La mise en œuvre d'une avant-garde européenne prend forme***

L'élargissement de l'Union européenne à 25 membres a fait resurgir le débat sur la notion d'avant-garde européenne en matière de politique européenne de sécurité et de défense. La nécessité d'élaborer une position commune et de développer une force de projection capable de faire face aux crises internationales a amené les Européens à accroître leurs moyens, à la fois d'un point de vue qualitatif et quantitatif. Afin d'éviter que la constitution d'un pool de capacités politico-militaires ne soit handicapée par l'élargissement et l'hétérogénéité croissante des intérêts des États, le recours aux coopérations renforcées en matière de défense est apparu

indispensable. Mathias Dembinski estime ainsi que les projets de défense seront plus aisément réalisables dans un petit cercle d'avant-garde, où les membres jouissent de la confiance de leurs partenaires mutuels, que dans l'Europe des 25.

Bien que le domaine de la défense soit l'un des seuls qui ait avancé ces derniers temps, les progrès ont été lents et se sont heurtés à la complexité et la rigidité de l'architecture juridique et institutionnelle de l'Union. Françoise de la Serre rappelle que la consécration de la notion de coopération renforcée dans le traité d'Amsterdam avait certes été une avancée significative qui a permis de reconnaître l'intégration différenciée, mais que le domaine de la défense en a été longtemps exclu. Le traité de Nice, puis le projet de Constitution européenne, ont levé cet obstacle en introduisant des mesures de flexibilité permettant aux États les plus désireux d'approfondir leur coopération. Ce nouveau dispositif qui prévoit des missions de gestion de crise, des coopérations structurées pour les applications militaires et de défense, une défense mutuelle ouverte à tous les États membres et une agence européenne de l'armement laisse, selon elle, espérer un recours plus aisé et plus fréquent aux coopérations renforcées.

Tandis que le projet de Constitution a jeté les bases pour la mise en place des coopérations renforcées dans le domaine de la défense, les modalités de sa mise en œuvre sont en train d'être précisées. Antonio Missiroli, en faisant la distinction entre des avant-gardes fonctionnelles fondées sur les capacités et les avant-gardes politiques fondées sur la volonté, met l'accent sur la vision « réaliste » des relations diplomatiques et de défense. Selon lui, les avant-gardes en matière de défense ne peuvent se constituer qu'en fonction des capacités, sous peine d'exclure certains pays. Le sommet franco-britannique de Saint-Malo (1998) montre, en effet, que les principales avancées en matière de défense ont été obtenues par les pays disposant de capacités diplomatiques et militaires élevées. Cette supériorité fonctionnelle, qui confère aux « grands pays » un rôle de leader politique, crée, selon Antonio Missiroli, une « avant-garde par défaut », aucun progrès ne pouvant être obtenu sans leur aval.

Cette idée d'un leadership fonctionnel a été également reprise par le projet de Constitution, qui réserve la mise en œuvre des coopérations structurées à « un groupe d'États membres remplissant des critères de capacités militaires élevées et

souhaitant entreprendre des engagements plus contraignants ». Cette vision, qui privilégie la puissance diplomatique et militaire des États sur la volonté de participation des pays membres, pose cependant un problème dès lors que les positions ne reflètent pas la diversité des 25. La légitimité du sommet de Tervuren, qui a réuni, le 29 avril 2003, les chefs de gouvernements de l'Allemagne, de la France, de la Belgique et du Luxembourg a ainsi fait l'objet d'une vive contestation en raison de l'absence du Haut Représentant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), Javier Solana, et de responsables britanniques. Selon Charles Grant, le sommet a montré que seule une avant-garde européenne incluant Londres était acceptable, dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), pour tous les pays de l'Union. Une avant-garde européenne ne peut, aux yeux de plusieurs intervenants, que reposer sur un trilatéralisme franco-germano-britannique. La mission trilatérale des trois ministres des Affaires étrangères à Téhéran, les accords sur la coopération structurée permanente et les « battlegroups » européens laissent, selon Charles Grant, présager d'autres initiatives franco-germano-britanniques. Cependant, il ne croit pas en la possibilité de voir la coopération trilatérale s'élargir à d'autres domaines.

Alors que le rôle du triumvirat franco-germano-britannique gagne du terrain, l'espace pour une avant-garde franco-allemande « pure » reste limité : Françoise de la Serre fait remarquer que les visions franco-allemandes présentent encore des points de vue très divergents et qu'un manque de concertation, notamment sur la question taiwanaise, demeure. Pour accroître la convergence des visions, Antonio Missiroli propose de concentrer la coopération sur l'Organisation des Nations unies (ONU) et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), deux enceintes où le statut des deux pays diffère le plus. Mathias Dembinski ajoute que le relatif déclin du couple franco-allemand dans le domaine de la défense s'explique également par la perte d'influence stratégique de l'Allemagne. Alors que, dans les années 1990, l'Allemagne jouait le rôle de charnière entre l'Europe et les États-Unis, elle a perdu, aux yeux de Washington, sa position stratégique. De surcroît, les intérêts allemands et américains ne se recoupent plus aujourd'hui.

La plupart des intervenants conviennent que la constitution d'une avant-garde européenne doit rester flexible et rejettent son institutionnalisation. Alors que Mathias

Dembinski propose les termes de « patchwork » de « mutualités *ad hoc* », Françoise de la Serre souhaite voir se mettre en place des groupements qui se forment spontanément selon les sujets, la proximité géographique et les intérêts.

### ***La définition des objectifs de la défense européenne fait aujourd'hui défaut***

Force est de constater qu'au moment où la PESD connaît un début de mise en œuvre avec l'évolution du cadre juridique, la définition d'une politique de défense commune est absente. Un certain nombre de problèmes restent liés à l'organisation de l'Europe de la défense.

Le premier concerne celui des objectifs de la défense européenne à proprement parler. Ces derniers, définis dans les missions de Petersberg (rétablissement de la paix, gestion des crises, missions humanitaires et d'évacuation) et élargis dans le projet de Constitution à la lutte contre le terrorisme, ne s'articulent pas autour d'une stratégie de défense réelle, mais s'apparentent, dans leurs finalités, à la sauvegarde des valeurs des Nations unies. La défense européenne ressemble ainsi, selon Maxime Lefebvre, de plus en plus à une organisation européenne au service de l'ONU, relayant les États-Unis et intervenant principalement en sortie de crise (remplacement de la Force de stabilisation en Bosnie-Herzégovine (Sfor), envoi des troupes en Afghanistan, etc.). Les objectifs de défense européenne ne permettent pas, selon lui, de développer une véritable force de projection. Ils ont été, au contraire, affaibli par le nouveau mécanisme de défense collective qui, par rapport à la défense mutuelle du traité de Bruxelles, n'implique pas un engagement automatique et réduit par-là même la solidarité entre les États membres.

Le deuxième problème concerne, selon Françoise de la Serre, l'absence de définition d'une politique étrangère et de sécurité commune, cependant considérée comme un préalable à toute action défensive. Après le rejet de la proposition franco-allemande visant à étendre le champ de la politique étrangère à la majorité qualifiée, le risque d'un découplage PESC-PESD persiste et fait craindre un retour en arrière. Tandis qu'après la signature du traité de Maastricht, l'Europe tentait de se doter d'une politique étrangère mais manquait de moyens militaires, la situation inverse semble aujourd'hui se produire. La crise irakienne a montré que les divergences

l'emportaient sur la volonté d'élaborer une politique étrangère commune. Martin Koopmann s'inquiète de ces désaccords et regrette que les Européens perdent leur capacité à intégrer des positions différentes. Cette réticence des pays à décider et à agir diplomatiquement ensemble n'est cependant pas, selon Hans Stark, uniquement liée à un manque de volonté politique, mais due, au contraire, à différentes cultures stratégiques : la méfiance de l'Allemagne face à l'outil militaire repose ainsi sur une longue tradition historique dont la rupture n'est pas sans susciter des inquiétudes dans l'opinion publique.

Enfin, l'avenir de la PESD dépendra également des relations avec l'OTAN. La complexité et l'ambiguïté des rapports avec l'Alliance atlantique placent l'Europe de la défense face au dilemme de l'autonomie et de la coopération. La proposition de créer un « état-major de l'Union » et un noyau de planification et de conduite d'opérations militaires reste très controversée, et certains membres de l'Alliance atlantique ont exprimé leur inquiétude quant à un dédoublement des ressources et des structures. De plus, deux intervenants ont insisté respectivement sur le fait que l'autonomie de la défense européenne ne peut être effective qu'en présence d'une structure et de moyens fiables. André Brigot fait remarquer qu'au fur et à mesure des évolutions de la PESD, l'Europe aura besoin d'une structure et d'un gouvernement de défense. En l'absence d'un organe européen capable d'assurer cette fonction, l'OTAN est pour lui, la seule organisation en mesure de le faire. De même, un autre intervenant a rappelé qu'au regard des trois différentes modalités d'intervention (l'Alliance intervient seule, l'Union se charge d'intervenir avec ses propres moyens, les deux interviennent conjointement), l'autonomie européenne ne sera réelle qu'à condition que l'Union européenne dispose d'un certain nombre de capacités. Or, la question des moyens est étroitement liée à la question budgétaire. Sur ce point, l'investissement des pays membres de l'Union européenne est en constante baisse, alors même que les dépenses augmentent avec la participation des États aux projets industriels de défense et à l'agence européenne de l'armement.

En définitive, les intervenants se sont davantage posé la question des objectifs de la défense européenne que du sens d'une avant-garde européenne. La question n'a pas véritablement trouvé de réponse concrète, le constat des dysfonctionnements ayant largement pris la place du débat. Même si, pour certains, l'absence d'objectifs

permet une adhésion large des pays autour des principes de la PESD, plusieurs intervenants souhaitent donner une identité mieux définie à l'Europe de la défense. En guise de conclusion, Françoise de la Serre se prononce ainsi pour une plus grande concertation. Elle espère voir se généraliser des projets et des interventions militaires comme le plan pour le Proche-Orient ou l'opération Artémis (République démocratique du Congo). Pour cela, Antonio Missiroli propose de fixer des échéances, à l'image de celles qui ont été mises en place pour l'UEM.

\*  
\*       \*

Le couple franco-allemand apparaît aujourd'hui comme une force motrice, à certaines conditions cependant, mais non comme un élément de division. Malgré la crise d'efficacité et de légitimité qu'il traverse, sa présence reste essentielle dans une Europe élargie. Mais de nouvelles formes de coopération sont nécessaires pour faire face aux défis posés par l'élargissement. La constitution d'une Europe à plusieurs vitesses apparaît comme une alternative crédible qui pourra, si ses objectifs sont mieux définis, associer efficacité et légitimité. Les progrès obtenus dans le domaine de la politique européenne de défense et de sécurité montrent que des avant-gardes européennes reposant sur les capacités peuvent, dans un cadre juridique nouvellement défini, donner corps à une Europe politique.

En définitive, la constitution d'avant-gardes européennes dépendra beaucoup des événements à venir. Selon l'issue du processus de ratification de la Constitution et du passage d'une Europe de 15 à 25 membres, des perspectives d'évolutions plus concrètes pourront être formulées.

## PROGRAMME

8 h 45                    Accueil des participants

9 h 00-11 h 00        **La coopération franco-allemande dans l'UE élargie : force motrice ou élément de division ?**

Intervenants : Charles GRANT, directeur du CER, Londres  
                  Janusz REITER, président du Centre de relations internationales, Varsovie  
                  Mathias JOPP, directeur de l'Institut de Politique européenne, Berlin

Président :    Hans STARK, secrétaire général du Cerfa

*Pause*

11h15-13h15        **L'Europe à plusieurs vitesses : une alternative crédible ?**

Intervenants : Jean-Louis QUERMONNE, professeur émérite des Universités à l'IEP de Paris et Grenoble  
                  JANIS EMMANOULIDIS, chercheur au Centrum für angewandte Politikforschung, Munich  
                  Alfred PIJPERS, chercheur à l'Institut des relations internationales de Clingendael, La Haye

Président :    Maxime LEFEBVRE, chargé des questions européennes à l'Ifri

*Déjeuner à l'Ifri*

14h30-16h30

**Une avant-garde européenne pour quoi faire ? La France, l'Allemagne et la politique européenne de sécurité et de défense**

Intervenants : Françoise DE LA SERRE, directeur de recherche au CERI, Paris

Antonio MISSIROLI, Institut d'études de sécurité de l'UE, Paris

Mathias DEMBINSKI, directeur de recherche à la Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, Francfort

Président : Martin KOOPMANN, responsable du programme France/rerelations franco-allemandes à la DGAP, Berlin

*Fin du séminaire*

## LISTE DES PARTICIPANTS

### Participants étrangers

Ireneusz Bochenek	Deuxième secrétaire, Ambassade de Pologne, Paris
Detlev von Breitenstein	Avocat, BMH Avocats Breitenstein Meillassoux Hauser, Paris
Wolfgang Büttner	Bureau de la Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
Michael Coers	Conseil franco-allemand de défense et de sécurité, Paris
Matthias Dembinski	Directeur de recherche, Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, Francfort
Hans-Georg Ehrhart	Chercheur, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Université de Hambourg
Janis Emmanouilidis	Chercheur, Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), Munich.
Gerassimos Georgatos	Membre du département de relations internationales de la Coalition de gauche et de progrès, Athènes
Charles Grant	Directeur du Centre for European Reform, Londres
Mathias Jopp	Directeur de l'Institut de Politique européenne, Berlin
Irena Juszczuk	Deuxième secrétaire, Ambassade de Pologne, Paris
Martin Koopmann	Responsable du programme France / Relations franco-allemandes à la DGAP, Berlin
Antonio Missiroli	Chargé de recherche à l'Institut d'études de sécurité (IES) de l'Union européenne, Paris
Alfred Pijpers	Chercheur au Clingendael Institute, La Haye
Janusz Reiter	Président du Centre de relations internationales, Varsovie
Sandra Tacke	Assistante de recherche, Cerfa/Ifri, Paris
Janine Ziegler	Étudiante en sciences politiques, Université de Munich

## Participants français

Luc de Barochez	Journaliste au <i>Figaro</i> , Paris
Jean-Yves Bourhis	Secrétariat du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité, Paris
André Brigot	Professeur certifié à l'EHESS/CIRPES, Paris
Pierre Clouet	Sous-direction d'Europe centrale, Ministère français des Affaires étrangères, Paris
Claire Demesmay	Chercheur, Cerfa/Ifri, Paris
Michel Drain	Directeur adjoint au service des études et de la documentation à l'Assemblée nationale, Paris.
Renata Fritsch-Bournazel	Directeur de recherche au CERI, Paris.
Jacques-Pierre Gougeon	Professeur des Universités, chargé des pays germaniques à l'international au Parti socialiste, Paris
Jean-Yves Haine	Chargé de recherche à l'Institut d'études de sécurité (IES) de l'Union européenne, Paris
Françoise de La Serre	Directeur de recherche au CERI, Paris
Dominique Latournerie	Conseiller d'État honoraire, Paris
Elise Launay	Diplomate, Mission sur l'avenir institutionnel de l'Union européenne, ministère français des Affaires étrangères, Paris
Jean-Marie Le Breton	Secrétaire général du Conseil franco-britannique, Paris
Maxime Lefebvre	Chargé des questions européennes à l'Ifri, Paris
Henri Ménudier	Professeur à Paris III, président du Bureau international de liaison et de documentation, Paris
Jean-Louis Quermonne	Professeur émérite des Universités à l'IEP de Paris et Grenoble
Béatrice Reybet-Degat	Assistante de recherche, Cerfa/Ifri, Paris
Gerrit van Rossum	Adjoint au Chef de service de la PESC, ministère français des Affaires étrangères, Paris
Hans Stark	Secrétaire général du Cerfa/Ifri, Paris
Robert Toulemon	Président de l'Association française d'études pour l'Union européenne, Paris
Daniel Vernet	Directeur des relations internationales, <i>Le Monde</i> , Paris