

---

# **Les relations germano-britanniques à l'heure de vérité**

---

**Roderick Parkes**

*Novembre 2012*

Comité d'études des relations franco-allemandes



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

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

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

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

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

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

**Robert Bosch Stiftung**

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication  
du Cerfa bénéficient du soutien de la Direction de la prospective du ministère  
des Affaires étrangères et européennes et du Frankreich-Referat  
de l'Auswärtiges Amt.



Auswärtiges Amt

Directeurs de collection : Yann-Sven Rittelmeyer, Hans Stark

Traduction : Coline Granet-Cornée

ISBN : 978-2-36567-098-2

© Ifri – 2012 – Tous droits réservés

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

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

Site Internet : [ifri.org](http://ifri.org)

## Auteur

---

Roderick Parkes dirige le programme Union européenne au Polish Institute of International Affairs (PISM). De 2006 à 2009, il était chercheur à la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) à Berlin avant d'en diriger le bureau de Bruxelles jusqu'en 2012.

Il est docteur en science politique à l'université de Bonn et a également étudié à Cambridge, Édimbourg et Grenoble.

Ses recherches portent sur les politiques européennes des États membres de l'Union européenne (UE), sur les questions de sécurité et de politique intérieure européennes, ou encore sur la politique étrangère de l'UE.

## Résumé

---

Le veto britannique lors du Conseil européen de décembre 2011 a une nouvelle fois souligné les divergences entre l'Allemagne et le Royaume-Uni. Qu'il s'agisse de la politique économique ou de la politique de défense, ou plus largement de leurs conceptions respectives de l'intégration européenne, les désaccords entre les deux États sont nombreux et leur incapacité à les résoudre est un facteur de désintégration.

Cet article analyse les dynamiques qui sous-tendent la relation entre l'Allemagne et le Royaume-Uni à travers quatre théories. Il constate la nécessité d'améliorer les interactions entre les États européens et démontre que la diversité des interactions peut influencer l'expression d'un agenda politique. Les désaccords s'avèrent trop souvent perçus comme l'expression de préférences politiques divergentes récurrentes et intangibles. Or la manière dont les préférences politiques sont exprimées se répercute sur la qualité des interactions politiques, au niveau national mais également international.

Enfin, l'auteur décrit les avantages d'une Europe à trois vitesses avec une périphérie au sein de laquelle le Royaume-Uni pourrait assumer un *leadership*, alors que l'Allemagne exercerait le même rôle dans un noyau dur européen, tandis que la France aurait les nations du Sud dans sa sphère d'influence.

# Table des matières

---

<b>UNE RELATION AU POINT MORT.....</b>	<b>4</b>
<b>LE SEPARATISME BRITANNIQUE DEPUIS LE VETO : DU NATIONALISME DANS UN CADRE MULTINATIONAL .....</b>	<b>7</b>
<b>Une sécession par le centre ? .....</b>	<b>8</b>
<b>CROISSANCE VERSUS AUSTERITE : DU POUVOIR ET DE LA DEPENDANCE AU SEIN DE L'UE.....</b>	<b>11</b>
<b>Relations de pouvoir et de dépendance .....</b>	<b>12</b>
<b>Entre États libéraux et États partisans de la réglementation, une recomposition permanente .....</b>	<b>14</b>
<b>LA CURIEUSE IMBRICATION ENTRE POLITIQUE DE DEFENSE ET POLITIQUE ECONOMIQUE : DE LA CONCURRENCE ENTRE CLUBS .....</b>	<b>16</b>
<b>Géo-économie.....</b>	<b>17</b>
<b>Des clubs concurrents .....</b>	<b>18</b>
<b>LA PHOBIE BRITANNIQUE DE L'ENGAGEMENT, UNE QUESTION EPINEUSE : DU DESACCORD SUR LE PROGRAMME DE LA CONSTRUCTION EUROPEENNE .....</b>	<b>20</b>
<b>Des perspectives de compromis : la question de l'engagement.....</b>	<b>21</b>
<b>Eviter les écueils des sommets .....</b>	<b>23</b>
<b>CONCLUSION : BATIR LA RELATION EN PARTANT DES DESACCORDS ....</b>	<b>25</b>

## Une relation au point mort

---

À l'heure où la coopération européenne est marquée par de profondes dissensions et par des forces centrifuges qui opposent les États membres, la relation entre le Royaume-Uni et l'Allemagne prend une signification décisive<sup>1</sup>. À eux deux, ces États ne constituent plus tant un moteur d'intégration qu'un moteur de désintégration : non contents d'adopter des positions antagonistes sur les questions les plus délicates que l'UE ait à résoudre, ils s'avèrent même parfaitement incapables de surmonter leurs divergences. Loin de proposer un schéma directeur permettant de créer l'unité à partir de la diversité, ils sont à l'origine de sévères tensions au sein du bloc européen.

C'est en décembre 2011 que la relation semble avoir atteint son nadir. Lors du Conseil européen, le veto du Premier ministre David Cameron à la révision des traités européens a mis en lumière la fracture entre les deux nations sur les sujets financiers et économiques, mais également en ce qui concerne la croissance économique, la construction des institutions européennes, la coopération dans le domaine de la défense et même la question de l'appartenance à l'UE ou de la sortie de celle-ci. Leur incapacité à travailler ensemble a depuis profondément entravé le fonctionnement de l'Union.

Les politiques européennes doivent donc parvenir à surmonter ces divergences. Mais à l'heure actuelle, nul ne peut dire quels facteurs déterminent cette relation. La plupart des explications se focalisent sur les divergences politiques, décrivant le Royaume-Uni comme une puissance économique néolibérale incapable de se conformer à l'*Ordnungspolitik* allemande, ou comme la principale

---

<sup>1</sup> Certaines des analyses développées ici ont été amorcées dans des articles précédents ; les commentaires qu'ils ont suscités ainsi que la collaboration d'Andreas Maurer pour la rédaction de l'un d'entre eux m'ont été précieux. Voir R. Parkes, « The UK's Commitment Problem Is Germany's Commitment Problem », *Carnegie Commentary*, mars 2012, disponible sur : <[http://carnegieendowment.org/files/3-21-2012\\_Parkes\\_Britains\\_Commitment\\_Problem.pdf](http://carnegieendowment.org/files/3-21-2012_Parkes_Britains_Commitment_Problem.pdf)> ; R. Parkes, « From integration to competition: Britain, Germany and the EU's New Group Dynamics », *EPIN Commentary*, avril 2012, disponible sur : <<http://www.ceps.eu/book/integration-competition-britain-germany-and-eu-s-new-group-dynamics>> ; A. Maurer et R. Parkes, « Is the UK jumping or being pushed? », *SWP Comment*, n° 15, avril 2012, disponible sur : <[http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2012C15\\_mrr\\_pks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2012C15_mrr_pks.pdf)>.

puissance militaire de l'UE, frustrée par le multilatéralisme et l'incorrigible pacifisme allemands, ou encore sur les désaccords portant sur l'UE elle-même, en opposant euroscepticisme atlantiste et engouement européen.

À en croire ces lectures, les divergences entre Londres et Berlin seraient durablement ancrées, pour ainsi dire inaltérables, et peu susceptibles d'être surmontées à court terme. Rien d'étonnant donc à ce que se soit développée l'idée qu'un des deux pays devra totalement s'effacer devant l'autre. Nombre d'hommes politiques britanniques jouent avec l'idée d'un référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'UE, à commencer par certains dirigeants du Labour, désireux d'exploiter les réticences notoires des conservateurs vis-à-vis de la construction européenne. Et certains à Berlin ne verraient pas d'un mauvais œil une telle évolution.

Mais même pour les hommes politiques aujourd'hui convaincus qu'il vaudrait mieux que le Royaume-Uni fût en dehors de l'Union, cette manière d'aborder le problème n'aide pas à le résoudre. Après tout, rien n'empêche deux États de surmonter des divergences, fussent-elles en apparence inaltérables, s'ils disposent d'un cadre adéquat. En effet, on pourrait avancer que les divergences politiques sont la conséquence, et non la cause, des mauvaises relations entre les deux acteurs. Ce qu'il faut donc se demander, c'est pourquoi le cadre de l'Union européenne a exacerbé les divergences entre les deux pays.

C'est ce que nous tentons de faire dans cet article. Notre analyse s'efforce d'identifier les dynamiques qui sous-tendent la relation entre les deux nations – ou plus exactement les relations, car l'UE constitue un cadre suffisamment complexe pour permettre la coexistence de différents types de relations entre ses membres. Cette approche passe par une rupture avec les analyses traditionnelles de la construction européenne, et ce, pour deux raisons.

D'une part, ces théories peinent à prendre en compte la coexistence de plusieurs dynamiques de coopération. Elles prennent en effet leur origine soit dans des explications monocausales simplistes de la construction européenne (néofonctionnalisme/intergouvernementalisme libéral), soit dans des analyses sans grande portée, qui n'abordent les sujets que sous un seul angle (néoinstitutionnalisme). D'autre part, les études européennes, bien qu'ambitionnant de traiter des relations internationales, manquent singulièrement d'imagination dans leur conception des relations<sup>2</sup>.

Notre analyse prend donc comme point de départ les divergences observées entre le Royaume-Uni et l'Allemagne sur les

---

<sup>2</sup> Sur l'évolution de la théorie de la construction européenne, voir A. Wiener et T. Diez, « Introducing the Mosaic of Integration Theory », in A. Wiener et T. Diez (dir.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 1-21.

questions de croissance, de défense, de révision des traités et de sortie de l'UE et cherche à déterminer ce que ces désaccords nous apprennent sur la relation entre les deux États et la raison pour laquelle le cadre institutionnel de l'UE exacerbe les difficultés. Elle s'appuie pour cela sur quatre théories de la dynamique des relations auxquelles les études européennes n'ont jusqu'à présent que peu ou pas recouru.



# Le séparatisme britannique depuis le veto : du nationalisme dans un cadre multinational

---

Si le Conseil européen de décembre 2011 a largement démontré la volonté allemande de voir l'Union européenne s'approfondir, il a également apporté la preuve de l'incapacité du Royaume-Uni à s'en remettre à ses partenaires européens. Le rejet par David Cameron d'une conférence intergouvernementale (CIG) pour une révision des traités ainsi que son refus de signer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire défendu par l'Allemagne ont bien montré que les deux pays s'engagent sur des voies opposées. Alors même que le centre politique est de plus en plus intégré, il est beaucoup question de « sécession en domino » : l'Angleterre apparaissant depuis longtemps comme plus eurosceptique que l'Écosse, on imagine qu'une sortie du Royaume-Uni de l'UE encouragerait l'Écosse à se séparer à son tour du royaume britannique.

Ces tendances séparatistes sont traditionnellement expliquées de manière simple, à partir des théories de la défection (*exit*) et de la prise de parole (*voice*)<sup>3</sup> : les groupes périphériques qui ne réussiraient pas à faire suffisamment entendre leur voix dans les processus politiques aspireraient à l'indépendance. Mais cette explication ne s'applique pas au cas du Royaume-Uni et de l'Écosse. Ces deux entités occupent en effet une position confortable au sein de leurs systèmes politiques respectifs. Depuis la dévolution, les députés écossais peuvent voter sur des questions relatives à la santé ou à l'éducation en Angleterre, alors même que les parlementaires anglais n'ont pas leur mot à dire sur la manière dont ces sujets sont traités dans la partie nord du royaume. Au niveau européen, même concernant les politiques de l'UE vis-à-vis desquelles le Royaume-Uni a choisi de faire jouer la clause d'exemption, les Britanniques siégeant au Parlement européen gardent le droit de voter, d'autoriser rapports et résolutions et de présider des organes au rôle déterminant comme la commission des affaires économiques et monétaires ou celle du marché intérieur et de la protection des consommateurs.

---

<sup>3</sup> A. Hirschman, *Défection et prise de parole : théories et applications*, Paris, Fayard, 1995.

Fort heureusement, une autre explication a été proposée au phénomène séparatiste, qui repose sur la logique suivante : c'est justement parce qu'elle est politiquement privilégiée qu'une périphérie quittera un État ou une organisation. Mais ce n'est pas d'elle que proviendra l'incitation au retrait. On parle alors de « sécession par le centre » (Daniele Conversi) : c'est le noyau d'un État qui cherche à expulser une périphérie trop gâtée<sup>4</sup>. Ce phénomène se produit lorsque le noyau sent qu'il n'a plus suffisamment son mot à dire dans les activités d'un sous-groupe et le pousse donc vers la sortie. Cette évolution, déjà observée en Éthiopie, au Nigeria, au Canada et en Russie, échappe souvent à l'attention des observateurs, car ceux-ci peinent à imaginer que le noyau politique d'un État choisisse d'abandonner sa position dominante en expulsant des parties de son territoire. En outre, les hommes politiques nationalistes de la périphérie sont trop heureux de s'attribuer le mérite de l'évolution séparatiste.

### **Une sécession par le centre ?**

On peut donc se demander si le centre politique a aujourd'hui une responsabilité dans le mouvement de dominos qui semble se profiler au Royaume-Uni. En ce qui concerne l'Écosse, les Tories de D. Cameron sont très certainement frustrés d'avoir si peu leur mot à dire dans les affaires de la province : ils ne détiennent à l'heure actuelle qu'un seul des cinquante-neuf sièges du Parlement écossais, ce qui a conduit l'hebdomadaire *The Economist* à attribuer aux députés conservateurs anglais une sympathie prononcée pour l'indépendance écossaise (21 janvier 2012). Mais ce n'est pas tout : les observateurs constatent que de plus en plus d'Anglais se perçoivent comme opprimés par une minorité écossaise accusée de se comporter en passager clandestin. Une étude récente a ainsi montré que le nationalisme anglais était alimenté par la conviction que l'Écosse reçoit plus que sa part des dépenses publiques (*The Dog that Finally Barked*, Institute for Public Policy Research, 2012). Un sondage réalisé en janvier 2012 par l'institut ICM a également fait date en décrivant une opinion publique anglaise plus favorable à l'indépendance écossaise (43 %) que la population écossaise elle-même (40 %).

Peut-on, de la même manière, faire le constat d'un soutien de la part du noyau politique de l'UE à une éventuelle sécession britannique ? En décembre 2011, le gouvernement allemand a eu tôt fait d'opter pour un traité intergouvernemental sans le Royaume-Uni,

---

<sup>4</sup> D. Conversi, « The Dissolution of Yugoslavia: Secession by the Centre? », in J. Coakley (dir.), *The Territorial Management of Ethnic Conflict*, Londres, Routledge, 2003, p. 264-292 ; D. Conversi, « Central Secession: Towards a New Analytical Concept? The Case of Former Yugoslavia », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 26, n° 2, 2000, p. 333-355.

au lieu d'insister en faveur de l'option, plus rassembleuse, qu'auraient représentée une CIG et une réforme des traités. Rappelons que les conférences intergouvernementales réformant les traités de l'UE sont, depuis toujours, convoquées par une majorité simple de chefs d'État et de gouvernement. Lors du Conseil européen de Milan en juin 1985, qui a convoqué la CIG lors de laquelle serait élaboré l'Acte unique européen, le Royaume-Uni mais également le Danemark et la Grèce votèrent contre la tenue d'une conférence<sup>5</sup>. Mais la Communauté économique européenne d'alors a accepté sans difficulté qu'un tiers de ses membres soit opposé à une réforme des traités. Une fois la CIG ouverte, les trois pays initialement opposés y ont participé de manière constructive.

L'Allemagne chercherait-elle aujourd'hui à expulser une périphérie turbulente qui refuse d'obéir aux règles ? La classe politique allemande qualifierait cette idée d'absurde. Penchons-nous sur un exemple du statut particulier occupé par le Royaume-Uni : en février 2012, cent deux députés britanniques conservateurs ont publié une lettre dans le *Daily Telegraph* appelant leur pays à faire jouer rétroactivement la clause d'exemption vis-à-vis de ses engagements en matière de criminalité et de maintien de l'ordre en 2014. Les auteurs de cette tribune s'efforçaient de présenter la mesure comme consensuelle et pragmatique dans la mesure où elle n'empêchait pas le royaume britannique de réadopter ensuite certaines clauses de la législation européenne. Mais Berlin, à raison, n'a pas tenu compte de ces protestations : ces parlementaires cherchaient simplement à éloigner le Royaume-Uni de ses engagements européens.

À cet égard, il ne faut pas oublier que l'Allemagne elle aussi a parfois regimbé à tenir ses engagements européens en matière d'affaires intérieures. On peut citer le mandat d'arrêt européen et la directive sur la conservation des données, deux importants dispositifs européens qui furent annulés par la Cour constitutionnelle allemande. Ce fonctionnement fait en réalité des envieux au Royaume-Uni, où le principe de la suprématie législative ne donne quasiment aucun droit de regard à l'autorité judiciaire sur les choix législatifs : c'est le Parlement, non les tribunaux, qui contrôle les lois. Du moins en théorie. En réalité, le Parlement a vu ses prérogatives grignotées par la suprématie de la législation européenne, l'équilibre entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif se trouvant modifié à l'avantage du gouvernement. Une fois signées, les normes européennes semblent donc lier plus fortement le Royaume-Uni que l'Allemagne. Pour autant, les députés britanniques ne sont sans doute pas prêts à suivre l'exemple allemand en exigeant davantage de pouvoirs pour les tribunaux, car cela saperait encore plus les prérogatives du Parlement.

---

<sup>5</sup> Voir les conclusions du Conseil européen de 1985 à Milan, disponibles sur : <[http://www.europarl.europa.eu/summits/milan/mil\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/summits/milan/mil_fr.pdf)>.

La situation intérieure au Royaume-Uni exacerbe aujourd'hui ces tensions. Les députés britanniques sont fortement invités à faire preuve de fermeté, en particulier en intervenant sur les normes européennes. Les Chambres ont été secouées par des scandales (dépenses des parlementaires, relations avec les médias, réglementation bancaire) et les électeurs veulent voir leurs députés réaffirmer leur autorité face aux lois impopulaires forgées par le gouvernement et « Bruxelles ». Toutefois, l'avenir politique de la plupart des parlementaires dépend largement de leur capacité à assurer une majorité stable au gouvernement. Se mêler plus activement des affaires européennes en tentant de rompre des engagements signés par l'exécutif pourrait bien réduire fortement leur longévité politique.

Pour mesurer à quel point les engagements européens sont pesants, il faut avoir à l'esprit que certains députés britanniques vont jusqu'à envisager la solution radicale d'un référendum sur le rapatriement des pouvoirs et la sortie de l'UE. Cette voie est séduisante car elle aurait au moins le mérite de laisser aux électeurs la responsabilité d'accepter ou non les engagements européens et les empêcherait de reprocher aux partis dirigeants l'instabilité qui en résulterait. Tout cela explique le désir britannique de pouvoir recourir régulièrement à la clause d'exemption dans les procédures ordinaires de prise de décisions au sein de l'UE, mais constitue également une pomme de discorde entre le Royaume-Uni et l'Europe : si le pays signe un engagement européen, il peut s'y trouver plus fermement lié que les autres États membres. Moins en mesure de « prendre la parole » que ses partenaires européens, le Royaume-Uni est incité à choisir la défection, la sortie de l'UE (sécession classique). Mais le mécanisme choisi pour remédier à ce déséquilibre (la clause d'exemption) favorise trop le Royaume-Uni, lui permettant une prise de parole disproportionnée dans les affaires de ses partenaires, ce qui les incite en retour à l'exclure (sécession par le centre).

Si la position du Royaume-Uni ne se définit pas par un rejet inébranlable de l'euro-scepticisme, qu'il s'exprime ouvertement ou à mots couverts, elle invite au moins à s'interroger de manière lucide sur ce qui pousse les États à s'engager dans la construction européenne et dans l'approfondissement des politiques, des instruments et du cadre constitutionnel de l'UE. En appliquant comme nous l'avons fait les théories de la prise de parole et de la défection, nous pouvons avancer que la coopération ne témoigne pas du seul désir d'agir collectivement, mais plutôt de la volonté de chaque membre de maximiser sa prise de parole. Les États cherchent à utiliser l'UE comme un cadre pour renforcer leur influence sur les politiques de leurs partenaires tout en conservant une liberté d'agir maximale au niveau national. Tous les États membres sont engagés dans ce jeu. Mais si l'un d'entre eux, comme aujourd'hui l'Allemagne, réussit particulièrement bien à faire entendre sa voix, ses tentatives d'intégrer les autres au cadre européen pourraient bien à terme les lui aliéner.

# Croissance versus austérité : du pouvoir et de la dépendance au sein de l'UE

---

Les écarts de taille et de richesse sont traditionnellement source de conflit en Europe. Dans un continent où l'espace et les ressources sont limités, les pays les plus petits et les moins prospères ont longtemps dû s'en remettre aux plus grands pour remplir leurs objectifs, même les plus élémentaires, sur le plan intérieur. Cette situation de dépendance déséquilibrée s'est traduite par une répartition inégale du pouvoir, certains pays prenant aisément le dessus sur les autres tout en donnant la priorité à leurs propres objectifs<sup>6</sup>. Ce déséquilibre a conduit à la domination de certains pays sur les autres, que des acteurs ont pu décrire comme « une volonté de diriger, mais sans souci des autres, sans estime de leur part en retour et sans désir de respecter leurs normes sociales<sup>7</sup> ». L'Europe avant l'UE, en d'autres termes, répondait comme beaucoup d'autres groupes à un schéma classique d'après lequel des relations de dépendance déséquilibrée conduisent à une inégale répartition du pouvoir, qui mène à des situations de domination, qui débouchent *in fine* sur des conflits.

La construction européenne entend corriger ces déséquilibres et désamorcer les conflits qu'ils portent en germe, et ce via deux mécanismes. Il s'agit d'une part de transformer les situations de dépendance d'une nation vis-à-vis d'une autre en une dépendance mutuelle. Les États membres mettent en commun leurs compétences politiques, ce qui signifie que les grands pays partagent leur souveraineté avec des États plus petits et moins puissants. Cette vision a présidé par exemple à la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, qui, par la mise en commun des souverainetés nationales, empêchait un État d'employer ses ressources à faire pression sur ses voisins, en l'occurrence en

---

<sup>6</sup> L'idée que le pouvoir n'existe que de manière relative et que la meilleure manière de l'appréhender est l'étude des relations entre acteurs occupe une place centrale dans les théories des « relations de pouvoir et de dépendance ». Voir R. M. Emerson, « Power-Dependence Relations », *American Sociological Review*, vol. 27, n° 1, 1962, p. 31-41.

<sup>7</sup> F. Rudmin, « Dominance, Social Control, and Ownership: A History and Cross-Cultural Study of Motivations for Private Property », *Journal of Cross-Cultural Research*, vol. 22, 1988, p. 130-160, p. 149.

réarmant. Le second mécanisme, pour sa part, se fonde sur le principe séculaire selon lequel des ressources accessibles à tous et en grande quantité permettent de corriger les situations de dépendance, de domination et de conflit. La création de richesse est ici déterminante. C'est dans cette idée que plusieurs réalisations européennes prennent leur source, comme le marché intérieur, l'espace de libre circulation de Schengen (initialement destiné à réduire les coûts de transport des marchandises) et la monnaie unique.

Ces deux conceptions s'illustrent parfaitement dans les propositions formulées juste avant et après le sommet de décembre 2011 pour résoudre la crise de la zone euro. Les uns ont élaboré un agenda pour la création de richesse et la croissance, fondé sur l'approfondissement du marché intérieur. Il y était question, entre autres, du développement de l'interpénétration des marchés et de la concurrence sur le marché européen de l'énergie, du rôle de l'économie numérique dans le commerce international et des conséquences néfastes de la réglementation communautaire sur la croissance des petites et moyennes entreprises. D'autres se sont exprimés en faveur d'une intégration politique accrue entre les États membres, y compris sur des questions intérieures sensibles comme la discipline budgétaire, ou encore sur le renforcement des institutions communautaires destinées à résorber les tensions entre petits et grands États (Commission européenne et Cour de justice de l'Union européenne).

## ***Relations de pouvoir et de dépendance***

Ces deux logiques ayant présidé à la construction de l'UE sont traditionnellement perçues comme complémentaires : en effet, des biens communs comme le marché intérieur ne peuvent être produits sans normes partagées fortes. La libéralisation en Europe conduirait donc à des débordements et à des interdépendances qui devraient à leur tour être réglementées. Mais dans les faits, il s'avère que ce double modèle cristallise plutôt les divisions, comme l'ont montré une série de réunions tendues du Conseil européen, consacrées à la résolution de la crise de l'euro. Dans les semaines précédant et suivant la rencontre de décembre, l'agenda pour la croissance a été essentiellement associé au Royaume-Uni<sup>8</sup>, la réglementation au niveau communautaire, à l'Allemagne. La concurrence croissante entre ces deux feuilles de route est soulignée par la dégradation actuelle des relations germano-britanniques. On se souvient qu'en

---

<sup>8</sup> « David Cameron and EU Leaders Call for Growth Plan in Europe: Full Letter », *Telegraph online*, 20 février 2012, disponible sur : <<http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/9093478/David-Cameron-and-EU-leaders-call-for-growth-plan-in-Europe-full-letter.html>>.

décembre 2011, le gouvernement britannique a tenté de bloquer les projets allemands de renforcement des règles de discipline budgétaire et économique. Et en mars 2012, Berlin s'est efforcé en retour de limiter l'approfondissement du marché intérieur, en particulier dans le secteur des services, prôné par les Britanniques.

Cet antagonisme, qui pourrait surprendre dans le contexte de la construction européenne, est pourtant anticipé par une analyse de la « dynamique des groupes ». Cette théorie du pouvoir et de la dépendance explique comment les membres d'un groupe utilisent la relation de dépendance mutuelle qui les lie pour accroître leur avantage comparatif. Le double mécanisme qui sous-tend la construction de l'UE permet, au sein de ce groupe étroitement intégré, l'apparition de deux stratégies de domination sociale, en concurrence l'une avec l'autre : l'individualisme, qui entraîne un affaiblissement des relations (en l'occurrence, via la création de richesse qui réduit la concurrence pour les ressources) et le conformisme, qui entraîne un renforcement des liens (en l'occurrence, via la mise en place de règles communes). Un acteur ne disposant de pouvoir que par rapport aux autres, chaque membre de l'UE a fortement intérêt à ce que la communauté européenne reste unie, mais uniquement car cela lui offre une chance de faire pencher la balance en sa faveur.

Les détracteurs de la politique européenne menée par l'Allemagne ces dernières années ont eu tôt fait d'assimiler son engagement en faveur de règles et de réglementations communes à une volonté de « domination » (définie, là encore, comme la volonté d'exercer une influence sans être disposé au compromis) par le biais du conformisme. Mais cette tentation de la domination se retrouve également dans la position individualiste inhérente aux projets des libéraux, comme le marché intérieur<sup>9</sup>. Après tout, le libéralisme offre à ses partisans un moyen de se protéger des interférences extérieures tout en intervenant dans les affaires des autres. Les droits à la vie privée et à la propriété privée, le principe de la subsidiarité et celui de la claire délimitation de la souveraineté sont des moyens de défendre son pré carré tout en confinant les autres aux leurs. Mais en plaidant pour une liberté d'échange et de concurrence étendue dans certains domaines soigneusement choisis, les libéraux parviennent en fait à dominer d'autres membres du groupe là où ils disposent d'un avantage compétitif.

Dans une lettre pour un soutien à la croissance au sein de l'UE et l'approfondissement du marché intérieur, signée de manière conjointe lors de la préparation du sommet de mars 2012, douze chefs de gouvernement européens emmenés par le Premier ministre britannique réclamaient la libéralisation de plusieurs secteurs, en particulier le droit du travail, les services financiers et les technologies

---

<sup>9</sup> R. Schlatter, *Private Property: The History of an Idea*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1951.

de l'information, dans lesquels la plupart des signataires estimaient disposer d'un avantage compétitif. Les pays qui, comme l'Allemagne, préfèrent une approche faisant la part belle à la réglementation, refusaient pour leur part une libéralisation accrue du secteur des services, proposant plutôt des règles communes, en particulier l'introduction d'une taxe européenne sur les transactions financières. Les partisans du libéralisme ont à leur tour rejeté ces propositions, les qualifiant de projets sur mesure et hostiles, tandis que les partisans de la réglementation faisaient bloc contre la priorité donnée à la libéralisation, et mettaient l'accent sur les questions de discipline budgétaire et de surveillance mutuelle.

### ***Entre États libéraux et États partisans de la réglementation, une recomposition permanente***

Au sein d'un groupe lié par une dépendance mutuelle, l'équilibre des pouvoirs n'est jamais figé. Les acteurs « individualistes » disposent de trois moyens pour se dégager de l'emprise des États « conformistes »<sup>10</sup> : le désengagement (en prenant leurs distances vis-à-vis du reste de la communauté, ils peuvent faire basculer en leur faveur le centre de gravité de celle-ci), « l'extension du réseau » (en soulignant l'existence d'un allié potentiel extérieur au groupe, ils affirment leur indépendance vis-à-vis de la communauté pour la réalisation de leurs objectifs, ce qui fait là aussi basculer le centre de gravité du groupe en leur faveur) et « l'attribution d'une prééminence ». Londres a eu recours à ces trois stratégies, en soulignant qu'elle portait peu de responsabilités dans la crise des dettes européennes, en rappelant qu'elle n'était pas membre de la zone euro (désengagement) et en faisant valoir ses liens étroits avec des économies extérieures à l'Union (extension du réseau). Enfin, lors d'une visite à Berlin en novembre 2011 qui a laissé aux Allemands un bien mauvais souvenir, David Cameron s'est efforcé d'attribuer à l'Allemagne une prééminence et une responsabilité particulière dans la résolution des problèmes de l'UE, lui interdisant ainsi de rester en marge des tentatives de sauvetage de l'Union, comme le faisait pour sa part le Royaume-Uni.

Mais les stratégies individualistes comportent de gros risques. En se dérochant à leurs devoirs élémentaires en matière de coopération, les États qui y recourent incitent à l'exclusion. Ils font ainsi le jeu des acteurs conformistes, qui peuvent alors se placer en position d'influence. En s'investissant dans les normes qui régissent les biens communs de l'UE, ces États accroissent leur contrôle, car ils font usage de leur droit de participation. Le moyen le plus simple d'exercer une telle influence sur les autres États membres est la

---

<sup>10</sup> R. M. Emerson, « Power-Dependence Relations », *op. cit.*, p. 36.



« formation d'une coalition ». Une coalition « se caractérise par la volonté de contrôler d'autres acteurs », mais ses membres tendent à percevoir cette domination en des termes plutôt abstraits et apolitiques et « au lieu de se donner comme fin le contrôle d'un acteur C, le groupe cherche à contrôler l'acteur C pour réaliser X, l'«objectif du groupe»<sup>11</sup> ». Bien que les acteurs individualistes puissent également recourir à la « formation d'une coalition », les États partisans de la réglementation ont en général l'avantage pour la simple raison que, presque par définition, les États individualistes établissent rarement des relations stables entre eux. Au Royaume-Uni, des voix ont reproché au couple franco-allemand d'utiliser le langage de la « construction européenne » afin d'exclure et de diviser.

Au sein de l'UE, ce n'est donc pas simplement une lutte traditionnelle entre grands et petits, entre riches et pauvres qui se joue, mais également un conflit plus complexe, multidimensionnel, entre États libéraux et États partisans de la réglementation. Si les interactions entre les pays de l'UE ont nettement évolué en 2011, passant de la construction au conflit que nous avons décrit, c'est sans doute en raison de l'intolérance croissante dont font preuve les gouvernements vis-à-vis de la différence. La construction européenne, après tout, s'ancre dans la reconnaissance par chaque partie des positions et qualités de ses partenaires, différentes des siennes, et dans la volonté de les combiner pour former un tout. La domination, en revanche, est une coopération sans compromis. On comprend, en entendant les mots durs que les États ont pour leurs voisins, que le respect de la différence, indispensable pour une vraie construction européenne, se fait rare. Les conformistes ne sont pas seuls en cause. Car malgré tous leurs discours présentant l'individualisme comme un principe fondateur du respect de la diversité, les États libéraux peuvent, eux aussi, céder à l'intolérance. L'individualisme, pris dans le mauvais sens du terme, relève de la peur, et non du respect, des différences de l'autre.

---

<sup>11</sup> R. M. Emerson, « Power-Dependence Relations », *op. cit.*, p. 37.

# La curieuse imbrication entre politique de défense et politique économique : de la concurrence entre clubs

---

Le Royaume-Uni est habitué à occuper une place à part dans les affaires européennes et il n'est d'ailleurs que trop heureux d'exploiter le statut particulier que cela lui confère. Mais son veto en décembre 2011 sur les questions économiques ne doit pas éclipser la place à part que l'Allemagne occupe elle aussi. En s'abstenant lors du vote établissant une zone d'exclusion aérienne en Libye, cette dernière a pris ses distances non seulement vis-à-vis du Royaume-Uni et de son allié traditionnel, la France, revenue depuis peu dans le commandement intégré de l'OTAN, mais également vis-à-vis du Portugal, l'autre membre de l'UE siégeant alors au Conseil de sécurité de l'ONU. On remarquera surtout qu'en ces deux occasions, Londres et Berlin ne se sont pas contentés de rester en marge, mais ont chacun été le principal contradicteur de l'autre. Lors des débats sur la politique économique de l'UE, l'Allemagne était à l'origine de la feuille de route européenne que le Royaume-Uni s'est efforcé de contrecarrer en décembre. Et sur la question libyenne, le second était le partisan le plus fervent d'une intervention militaire à laquelle la première ne pouvait envisager de prendre part. Cette symétrie et les propos acerbes échangés en ces occasions invitent à examiner les deux situations de manière conjointe.

On notera surtout que les deux sujets qui ont opposé en 2011 le Royaume-Uni et l'Allemagne ont été la défense et l'économie. Dans chacun des deux pays, les commentateurs se focalisent depuis longtemps sur la manière dont le pays voisin réalise l'articulation entre questions économiques et de défense. Comme le montre Gunther Hellmann, les universitaires allemands tendent à considérer l'interdépendance économique comme le meilleur moyen de préserver la paix<sup>12</sup>. Ils adhèrent ainsi pleinement à la conception de Richard Rosecrance selon laquelle les « États commerçants », qui donnent la priorité à l'économie, ont plus de chances d'éviter la guerre, car ils sont gagnants lorsque leurs partenaires commerciaux

---

<sup>12</sup> G. Hellmann, « Goodbye Bismarck? The Foreign Policy of Contemporary Germany », *Mershon International Studies Review*, vol. 40, n° 1, 1996, p. 1-39.

sont stables<sup>13</sup>. Les théoriciens britanniques, pour leur part, pencheraient plutôt pour les thèses critiquant cette approche, à l'instar de John Mearsheimer. Ils estiment au contraire que l'interdépendance économique est une source de tensions majeure entre les États : plus un pays devient dépendant d'un autre en termes de ressources du fait de la spécialisation de leurs économies, plus il s'inquiète pour la sécurité de ses approvisionnements, et plus il opte pour des solutions militaires<sup>14</sup>.

Nombre de théoriciens allemands tendent à considérer le Royaume-Uni comme un facteur de déstabilisation au sein du système mondial, en raison de son rejet des accords multilatéraux contraignants et de sa propension à l'action militaire. L'enthousiasme britannique pour les interventions armées suscite un franc rejet à Berlin, où l'on préfère le cadre contraignant du multilatéralisme et la résolution pacifique des conflits. Réciproquement, pour beaucoup de théoriciens anglo-saxons des relations internationales, ce sont l'antimilitarisme de la République fédérale et sa volonté farouche de devenir une puissance civile qui sont propres à déstabiliser le système mondial. Même les théoriciens néolibéraux, *a priori* plus favorables à l'idée selon laquelle la démocratie libérale et l'interdépendance économique rendent plus probable et plus logique le positionnement non militaire, peinent à expliquer la force de l'antimilitarisme en Allemagne : en refusant de jouer un rôle plus actif dans le maintien de la sécurité mondiale, la République fédérale sape l'alliance libérale dont dépend sa propre sécurité<sup>15</sup>. Du point de vue britannique, l'antimilitarisme n'est pas synonyme de maintien de la paix, il en est l'antonyme.

## Géo-économie

Ces arguments ne restent pas confinés au cercle fermé du débat universitaire. Un concept a ainsi occupé une place centrale dans les choix politiques britanniques en 2011 : la « géo-économie ». Selon cette dernière, suite au déclin des stratégies géopolitiques d'essence idéologique, dans la période post-guerre froide, et au déclin des stratégies géopolitiques culturelles, au lendemain du désastre afghan et de la seconde guerre d'Irak, les États déterminent de plus en plus leur action sur la scène internationale en fonction de leurs intérêts

---

<sup>13</sup> R. Rosecrance, « A New Concert of Powers », *Foreign Affairs*, vol. 71, n° 2, 1992, p. 64-82.

<sup>14</sup> J. Mearsheimer, « Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War », *International Security*, vol. 15, n° 1, 1990, p. 5-56. Pour une analyse de ces deux écoles de pensée, voir D. C. Copeland, « Economic Interdependence and War: A Theory of Trade Expectations », *International Security*, vol. 20, n° 4, 1996, p. 5-41.

<sup>15</sup> T. Berger, « Norms, Identity, and National Security in Germany and Japan », in Peter Katzenstein (dir.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996.

économiques propres. L'Allemagne, a-t-on estimé, en offrait un exemple type en choisissant de se ranger aux côtés des puissances économiques émergentes sur la question libyenne plutôt que de compromettre ses relations avec la Chine, la Turquie ou la Russie au profit d'une région où il n'avait pas vraiment d'intérêts commerciaux. Cette lecture s'est confirmée lorsque Berlin s'est opposé à l'intégration du traité de défense franco-britannique de Lancaster House dans les structures de l'UE, préférant lancer avec la Suède l'initiative de Gand ; cette tentative de recenser toutes les combinaisons possibles de coopération infracommunautaire en matière de défense n'a pas abouti.

Le point de vue allemand est bien différent. Si beaucoup à Berlin restaient dubitatifs face à la tentative française d'intégrer l'accord de défense de Lancaster House au cadre de la coopération structurée permanente de l'UE, ce n'était pas par crainte que cette mise en application des procédures prévues par le traité de Lisbonne en matière de défense ne contraigne la République fédérale à jouer un rôle plus actif dans la défense européenne. Les Allemands redoutaient plutôt d'être amenés à jouer ce rôle dans un paysage politique extrêmement morcelé, ce qui mettrait à mal l'idéal d'une politique de défense commune liant si étroitement les membres de l'UE qu'une guerre entre eux devient impossible. L'initiative de Gand, plus exhaustive, bien qu'infructueuse, a été jugée préférable à une incorporation au coup par coup dans les structures de défense communautaires d'accords de coopération bilatéraux conçus sans perspective européenne et parfois sans réels débouchés. L'objectif était moins d'éviter le renforcement de capacités militaires qui pourrait avoir un effet déstabilisateur sur les relations économiques que de s'engager dans la voie ardue du développement d'une puissance européenne équilibrée et rassemblant de manière large.

## **Des clubs concurrents**

Soulignons que dans les deux pays, universitaires et hommes politiques ont surtout tendance à demander quand l'autre se « normalisera », autrement dit, quand l'Allemagne répugnera moins à l'usage de la force et le Royaume-Uni sera moins rebuté par les institutions internationales contraignantes et les stratégies d'intervention plus « douces ». Il s'agit plus, semble-t-il, de désigner et de blâmer que d'analyser et de comprendre de manière objective. De tels positionnements trouvent leur explication dans la théorie des clubs, qui s'intéresse à la manière dont différents clubs entrent en concurrence pour acquérir des attributions et des membres<sup>16</sup>. L'Allemagne et le Royaume-Uni constituent chacun le principal

---

<sup>16</sup> J. Buchanan, « An Economic Theory of clubs », *Economica*, vol. 32, n° 125, 1965, p. 1-14.

membre européen de leurs clubs respectifs (l'UE pour l'une, l'OTAN pour l'autre), mais également le principal *outsider* de l'autre club. Chacun se demande donc comment intégrer l'autre, *outsider* turbulent, dans son propre club pour ainsi continuer à bénéficier des privilèges que lui confère sa position centrale.

Les clubs, naturellement, diffèrent par leur structure et par le type de leurs attributions et offrent donc rarement la même palette d'outils pour faire régner la discipline. Ainsi, un club comme l'OTAN offre essentiellement des outils peu puissants. En effet, alors que les services rendus à ses membres étaient à l'origine relativement exclusifs (la défense collective), elle assure maintenant des fonctions plus globales (opérations hors zone, sécurité régionale et dissuasion nucléaire). De tels services sont « non exclusifs », ce qui signifie que des pays non membres peuvent en bénéficier sans rejoindre le club<sup>17</sup>. L'intégration au sein du club passe donc essentiellement par des mesures non contraignantes comme la mise en place d'une éthique commune et la désignation et condamnation de ceux qui restent en marge. Dans un club comme l'UE, en revanche, les biens communs comme le marché intérieur sont en général exclusifs, et l'appartenance au club peut être strictement contrôlée et mise à profit. Les membres les plus puissants peuvent donc se montrer plus fermes vis-à-vis de ceux qui restent en marge, et imposer de plus en plus d'obligations aux membres pour continuer à bénéficier des biens communs.

Si le débat sur le modèle allemand de l'articulation entre défense et économie s'est fait plus acerbé depuis que les attributions de l'OTAN incluent la production de biens non exclusifs comme la sécurité régionale, et depuis que l'engagement des États-Unis eux-mêmes au sein de l'alliance a été remis en question, les critiques vis-à-vis du modèle britannique se sont elles aussi faites plus virulentes suite à l'évolution de la gamme des activités de l'UE. Par ses incursions dans les domaines de la sécurité et de la défense, l'Union est entrée en concurrence avec l'OTAN. Cette concurrence ne vient pas du fait que les deux clubs cherchent à mener les mêmes activités, mais découle plutôt du fait que chaque organisation a, pour l'essentiel, son propre répertoire d'action et sa propre conception de la sécurité : les interventions de l'UE contre la piraterie montrent sa capacité à adopter une approche « globale », touchant à une large gamme de compétences dans des domaines non militaires, en opposition avec le cœur des activités de l'OTAN. Sous le coup des restrictions budgétaires, les États doivent choisir dans lequel des deux clubs ils souhaitent investir. Pour les principaux membres de chaque club, il devient impératif de s'assurer de l'allégeance de ceux qui se tiennent en marge.

---

<sup>17</sup> Pour une analyse de l'OTAN et de l'UE en tant que clubs, voir F. Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

# La phobie britannique de l'engagement, une question épineuse : du désaccord sur le programme de la construction européenne

---

L'échec du sommet de décembre 2011 illustre bien pourquoi les diplomates sont si peu adeptes de telles rencontres. Comme l'a noté l'ancien secrétaire d'État américain Dean Acheson, lorsqu'un chef d'État ou de gouvernement commet une bévue lors des négociations, « les jeux sont faits » : l'erreur ne peut plus être corrigée. Mais le malheur des diplomates fait le bonheur des observateurs, car les sommets révèlent souvent les divergences politiques et culturelles que masque en temps normal le vernis diplomatique. Bien que les heurts de décembre entre le Royaume-Uni et l'Allemagne résultent à première vue d'un désaccord profond sur l'intégration européenne et la politique économique, l'incertitude et le flottement qui ont entouré les négociations ont fait apparaître l'existence d'un facteur de crispation culturelle : les Britanniques ont un rapport à l'inconnu bien différent de celui des Allemands. Tandis que les premiers se félicitent de leur goût pour l'incertitude, les seconds s'appliquent à la réduire<sup>18</sup>.

Ces deux attitudes sont difficilement conciliables. La manière dont on aime à considérer l'incertitude dans un pays ne fait que susciter le rejet dans l'autre. Des termes à connotation positive comme *flexible* et *pragmatic*, que les Britanniques utilisent pour définir leur politique européenne, ont pour équivalents en allemand des termes à connotation négative comme *unverbindlich* (peu fiable et incertain) et *strukturfrei* (non structuré). Pour les Allemands, le goût pour l'incertitude ne relève pas des bonnes manières ou de l'élévation intellectuelle, comme le présentent les Britanniques, mais, de toute évidence, de la peur de s'engager. Ils préfèrent la *gelebte Freiheit*, c'est-à-dire la liberté de choix même si tous les éléments de contexte ne sont pas connus, à la *theoretische Freiheit* britannique, qui garde toutes les options sur la table sans jamais trancher entre elles.

---

<sup>18</sup> Pour une analyse globale fondée sur les dimensions culturelles d'après G. Hofstede, voir N. Reynolds, *Factors Influencing Business Relationships in Agri-Food Chains*, Cologne, EUL Verlag, 2010, p. 51.

Le rapport à l'incertitude est clairement à l'origine de l'approche sélective que les Britanniques ont de la construction européenne et du laisser-faire qu'ils prônent en matière économique, de même qu'il détermine l'engagement résolu de l'Allemagne en faveur de la construction de l'UE et sa volonté de mettre en place une *Ordnungspolitik* économique. Mais les divergences sont plus profondes et gouvernent non seulement la réponse que chacun des deux pays apporte à la crise de l'euro, mais aussi le comportement des dirigeants de chaque État vis-à-vis des autres. L'incertitude fait partie intégrante de ces modes élémentaires d'interaction sociale que sont la communication, la confiance et la franchise<sup>19</sup>. On a bien vu à quel point le vernis diplomatique écaillé, David Cameron et Angela Merkel s'enfermaient de soirs en soirs dans les malentendus, incapables de reconnaître les occasions de compromis et considérant chacun l'attitude de l'autre comme radicalement divergente et hostile.

### **Des perspectives de compromis : la question de l'engagement**

En termes de rapport à l'incertitude, différent d'un pays à l'autre, la question qui a le plus divisé les deux partenaires lors du sommet de décembre 2011 est sans doute l'affirmation allemande selon laquelle un changement radical des traités s'imposait pour résoudre la crise de l'euro. Ce débat dépassait la traditionnelle question du transfert, ou non, de souveraineté à l'échelon européen ; il s'agissait plutôt de savoir quand l'UE allait s'engager dans la mise en place d'institutions contraignantes pour répondre à l'incertitude financière et politique. L'insistance allemande pour que l'UE s'engage dans la rédaction d'un schéma directeur institutionnel peut être comprise avant tout comme une volonté de réduire le nombre d'inconnues dans un environnement instable et d'imposer un certain ordre vis-à-vis des incertitudes de la crise de la zone euro. Le Royaume-Uni ne pouvait accepter une telle injonction à l'engagement, lui qui estimait qu'il fallait faire preuve d'une flexibilité accrue vis-à-vis des situations d'incertitude, les engagements devant intervenir le plus tard possible.

Considérer les heurts entre les deux États comme le résultat de divergences culturelles permet non seulement de fournir une nouvelle gamme d'explications à des points de crispation bien connus, mais également de dégager des perspectives de compromis, mieux que ne le ferait une analyse centrée sur les divergences de façade autour de la construction de l'UE et des questions financières.

---

<sup>19</sup> Voir R. Parkes, « The UK's Commitment Problem », *op. cit.*, d'après M. Smithson, « Social Theories of Ignorance », in R. Proctor et L. Schiebinger (dir.), *Agnology: The Cultural Production of Ignorance*, Stanford, Stanford University Press, 2008.

Ainsi, au sommet de décembre 2011, les Allemands auraient pu revoir à la baisse leur désir d'engagement, et les Britanniques, leur réticence vis-à-vis de celui-ci. Une position de compromis aurait pu être trouvée si l'Allemagne avait résisté à la tentation d'exiger l'adoption immédiate de décisions définitives créant un cadre politique ou institutionnel ; elle aurait ainsi accordé à l'UE plus de flexibilité pour expérimenter et élaborer une position commune avant de se lancer dans la prise de décisions. Pour l'Union, une telle démarche n'aurait pas été inédite<sup>20</sup>. En contrepartie de cette flexibilité initiale, tous les États, Royaume-Uni compris, auraient pu s'engager sur un objectif de long terme : la recherche d'une position européenne commune. En d'autres termes, l'UE aurait reporté à plus tard son engagement initial sur une position spécifique et clairement définie en échange de l'engagement d'emblée de tous ses membres dans le processus de recherche d'une telle position.

Mais ce compromis aurait-il relevé d'une gouvernance rationnelle et efficace ? Des analyses théoriques semblent l'indiquer. Les recherches sur l'« engagement programmé » (c'est-à-dire, la recherche du moment optimal pour s'engager sur une position définitive dans un environnement marqué par l'incertitude) suggèrent que les organisations les plus efficaces sont en réalité celles qui reportent autant que possible le moment de l'engagement, mais finissent par adopter une décision définitive impliquant tous leurs membres<sup>21</sup>. En effet, il existe un large éventail de solutions pour « programmer le report ». Une planification réussie, semble-t-il, implique de laisser un large champ à l'expérimentation et à l'erreur grâce à quelques méthodes simples : d'une part, s'intéresser en premier lieu aux paramètres globaux avant d'aborder progressivement les détails ; par ailleurs, éviter les effets domino (lorsqu'une décision en entraîne automatiquement une autre) ; enfin, s'assurer que les différents volets du programme s'élaborent indépendamment les uns des autres plutôt que par « effet d'entraînement<sup>22</sup> ».

On peut s'étonner que l'Europe des 27, dont les politiques communes, une fois adoptées, s'avèrent extrêmement difficiles à modifier et à affiner, ne se soit pas plus penchée sur cette question. À cause de ce manque de réflexion critique, l'Union a hérité d'un système politique qui reste fermé aux techniques les plus élémentaires du report programmé. Les mécanismes ayant présidé à

---

<sup>20</sup> T. Christiansen et K. E. Jørgensen, « The Amsterdam Process: A Structurationist Perspective on EU Treaty Reform », *European Integration Online Papers* (EIOP), vol. 3, n° 1, 1999, disponible sur : <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-001a.htm>>.

<sup>21</sup> Sur l'engagement programmé dans un environnement en évolution, voir S. Bhattacharya, V. Krishnan and V. Mahajan, « Managing New Product Definition in Highly Dynamic Environments », *Management Science*, vol. 44, n° 11, 1998, p. 50-64.

<sup>22</sup> H. Thimbleby, « Delaying Commitment », *IEEE Software*, vol. 5, n° 3, 1988, p. 78-86.



la construction de l'UE sont marqués du sceau de l'effet d'entraînement et de l'effet domino (qualifié par les théoriciens de la construction européenne de « néofonctionnalisme »). Les clauses de caducité, qui prévoient l'annulation à une échéance donnée d'un engagement politique, sa reconduction n'étant possible que s'il s'avère absolument nécessaire, ainsi que les clauses de révision, qui prévoient le réexamen ultérieur d'une mesure, trouvent difficilement leur place dans un processus d'intégration politique si réfractaire aux revirements.

Peut-être l'échec est-il inévitable. La nécessité de planifier, de se coordonner, de rendre des comptes fait inévitablement de la prise de décision à vingt-sept un processus peu souple et plutôt mécanique. Les négociateurs doivent rendre compte à leurs supérieurs politiques dans les capitales et n'ont pas le pouvoir d'obliger leurs pays à amender les accords et engagements initiaux. Selon toute vraisemblance, la communication souple prônée par les Britanniques ne permettra pas à l'UE d'élaborer à l'avance et de manière abstraite une politique commune détaillée, ni les déclarations « de gros calibre » d'esquisser les contours d'une position globale commune préalable à une période de réflexion empirique. On peut même douter que nous assistions un jour à des négociations franches et ouvertes, bien que cela puisse mettre un terme à la progression par effet domino de la construction européenne.

## ***Éviter les écueils des sommets***

Mais si les chances sont minces de parvenir à remanier l'ensemble du processus européen de prise de décision conformément aux principes du report programmé, ceux-ci pourraient bien trouver leur place dans les sommets européens. Ces rencontres entre chefs d'État et de gouvernement ont été mises en place dans les années 1970 avec l'objectif, comparable à celui du report programmé, de développer des liens étroits entre les dirigeants, et de créer ainsi un modèle de construction plus souple que les processus traditionnels. Les engagements devaient pouvoir rester non définitifs aussi longtemps que possible. Mais il s'agissait aussi de s'assurer que chaque membre se sente étroitement impliqué dans l'UE, et, par voie de conséquence, dans l'objectif d'adopter à terme une position commune. C'est exactement le principe du compromis que nous avons décrit. Mais le fait que la discordance germano-britannique ait atteint son acmé précisément dans le cadre du Conseil européen, organe de plus en plus technique et rigide, montre bien que quelque chose ne tourne plus rond aux sommets de l'UE.

Suite à l'institutionnalisation du Conseil européen par le Traité de Lisbonne, peu d'efforts ont été faits pour nouer des liens entre les dirigeants. Les sommets sont de moins en moins perçus comme une occasion de créer une communauté soudée et organisée de manière souple, et les travaux s'y déroulent de manière mécanique. Les

rencontres ont perdu leur fonction sociale et viennent simplement s'ajouter au travail quotidien des dirigeants, casées après le traitement des affaires courantes dans les capitales, ou le week-end, jours de fermeture des marchés. Les sommets sont plus courts qu'auparavant, non parce qu'ils sont mieux organisés (la petite équipe qui entoure le président du Conseil européen est surmenée) mais parce que les participants y voient un pensum dont ils cherchent à s'acquitter au plus vite. Surtout, le Conseil européen, plutôt que de se voir attribuer un caractère informel et créateur de lien, est considéré avant tout comme un organe législatif et technique, une chambre concurrente du Parlement européen.

En faisant du Conseil européen l'un de ses principaux organes techniques et législatifs, l'UE va à l'encontre des principes du report programmé. Les sommets ne servent plus à introduire de la flexibilité dans les premières étapes du processus menant vers la définition d'une politique européenne ni à impliquer tous les membres dans ce processus, ils produisent l'effet inverse. En intervenant dans les détails techniques et législatifs, le Conseil européen bouleverse le processus d'élaboration des politiques, car la finalité des décisions prises lors de ses sommets est en contradiction avec le principe selon lequel les relations entre États sont un continuum<sup>23</sup>. Et cette institution aliène les États membres qui ne souhaitent pas s'engager d'emblée dans une politique commune détaillée à l'avance, les poussant à réclamer des « clauses d'exemption » et une « Europe à deux vitesses », comme le montre l'exemple du Royaume-Uni. L'UE prend de manière trop prématurée des décisions politiques définitives, s'aliénant ainsi nombre de ses membres.

---

<sup>23</sup> G. Ball, *Diplomacy for a Crowded World: An American Foreign Policy*, Londres, Bodley Head, 1976, p. 40.

## Conclusion : bâtir la relation en partant des désaccords

---

L'Allemagne et le Royaume-Uni entretiennent traditionnellement des visions assez différentes de la construction européenne. La République fédérale y voit un transfert de compétences vers le niveau communautaire, assuré par des institutions centrales fortes. Les Britanniques, quant à eux, la considèrent plutôt comme un regroupement d'États vivant ensemble dans le respect mutuel, au sein d'un cadre intergouvernemental assez lâche, organisé plutôt autour du Conseil que de la Commission ou du Parlement. La « recette » actuelle de prise de décision comporte des éléments de chacun des modèles et devrait représenter une victoire pour les deux nations. Or chacune des deux apparaît ironiquement comme la grande perdante dans la logique de sa propre vision.

L'Allemagne s'est initialement réjouie d'être parvenue à transférer ses normes constitutionnelles nationales à l'échelon européen. Mais elle s'estime de plus en plus victime de son succès<sup>24</sup>. La crise de la zone euro a mis en lumière des déficits au sein de toute l'UE dans la mise en application de ces normes et la République fédérale croit être le seul État pleinement lié par les règles communes. Côté britannique, la marginalisation de David Cameron lors du sommet de décembre 2011 a fait du Royaume-Uni la principale victime du récent virage intergouvernemental de l'UE. Le Conseil européen ne connaît pas la douce atmosphère de respect mutuel qu'attendent les Britanniques. Le « consensus » reste certes la règle lors des négociations, mais on reste loin d'une prise de décision consensuelle<sup>25</sup>.

Rien d'étonnant, en réalité, à ce que chaque nation soit devenue la principale victime de son modèle privilégié d'interaction.

---

<sup>24</sup> Pour une discussion sur le fait que l'Allemagne se perçoive aujourd'hui comme le seul État à être lié par les contraintes institutionnelles de l'UE, voir S. Bulmer *et al.*, « Democracy and Diplomacy, Germany and Europe », in Bulmer *et al.* (dir.), *Rethinking Germany and Europe. Democracy and Diplomacy in a Semi-Sovereign State*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, p. 1-21, p. 7.

<sup>25</sup> Le Royaume-Uni n'est pas le seul État à être victime de sa préférence pour l'intergouvernementalisme. La République tchèque, fidèle à son habitude d'en appeler à une UE intergouvernementale, est aujourd'hui marginalisée dans les négociations intergouvernementales. Voir D. Kral, « Good Neighbours Not Strategic Allies? Germany as Seen from Prague », in A. Moeller et R. Parkes (dir.), *Germany as Viewed by the Other EU Member States*, EPIN Paper, n° 33, juin 2012.

Après tout, chacune s'est attachée à un modèle de construction européenne qui reflétait sa vision nationale bien spécifique de la communauté. Chacune a investi de tout son poids dans une forme d'interaction bien particulière, à laquelle les autres États s'identifient difficilement, et n'est pas parvenue à prendre en compte dans toute leur dimension les autres formes d'interaction possibles au sein de l'UE. Et bien que chacune affirme haut et fort défendre une vision rassembleuse, « en faveur de la construction européenne » et « représentant la diversité », c'est sans doute l'inverse qui s'est produit. Cela n'a rien d'anodin, car ces interactions sociales sont au cœur de la construction européenne.

Dans cet article, nous nous sommes efforcés non seulement de faire apparaître la diversité des formes d'interaction au sein de l'UE, mais également de démontrer que cette diversité peut influencer l'expression d'un agenda politique. Les désaccords examinés ici (croissance versus austérité, options militaires variables d'une situation à l'autre versus interventions civiles multilatérales, recherche de solutions empiriques versus révision des traités) sont trop souvent perçus comme l'expression de préférences politiques divergentes récurrentes et intangibles. Mais en réalité, la manière dont les préférences politiques sont exprimées se répercute sur la qualité des interactions politiques, au niveau national mais également, de manière plus surprenante, international. On pourrait ainsi dire que ce ne sont pas tant les États membres qui forment un club international, que le club international qui forme ses membres.

Si les membres de l'UE aspirent réellement à construire l'Europe, ils doivent améliorer la qualité de leurs interactions. Les perspectives ne sont pas si sombres qu'on pourrait le croire. Au sein de l'Union, de plus en plus d'acteurs semblent comprendre que pour faire avancer la construction européenne, un partenariat assurera d'autant mieux la cohésion qu'il réunira des sensibilités des plus diverses. Ainsi, au lendemain de l'élection présidentielle française, les commentateurs ont rapidement estimé que la coopération franco-allemande deviendrait à la fois plus laborieuse pour les deux partenaires et moins facteur de division pour le reste de l'Union. Les partenariats faisant toute leur place aux différences représentent des moyens plus pertinents d'exercer une influence tout en faisant régner l'harmonie. Le Royaume-Uni et l'Allemagne semblent bien placés pour jouer les premiers rôles en ce domaine.

Une question s'impose alors : est-il trop tard ? Les hommes politiques britanniques ont bien conscience que le Royaume-Uni ne peut plus se « préserver » d'un approfondissement de la construction européenne en matière budgétaire et bancaire. Ils savent que tous les garde-fous légaux qu'ils pourront mettre en place ne feront que restreindre l'influence du Royaume-Uni dans les décisions européennes tout en le laissant à la merci de l'influence exercée par l'UE. Les travaillistes, dans l'opposition, cherchent à marquer des points en agitant l'idée d'un référendum sur l'appartenance à l'UE, et certains parmi les conservateurs au pouvoir, comme le maire de

Londres Boris Johnson, leur emboîtent le pas. Pendant ce temps, à Westminster, de nombreux députés observent les préparatifs du référendum sur l'indépendance écossaise promis par les nationalistes du Scottish National Party. Les manœuvres de son dirigeant Alex Salmond leur apparaissent comme un modèle éventuel pour renégocier ou même rompre l'appartenance du Royaume-Uni à l'UE.

Les quelques voix à Londres qui prônent une implication nouvelle du royaume britannique dans l'UE envisageraient plutôt la création d'une périphérie assouplie, composée du Royaume-Uni ainsi que des États scandinaves, baltes et d'Europe de l'Est membres de l'UE, qui constituerait une zone tampon s'ajoutant au noyau dur de l'Union et à un espace méditerranéen moins intégré. Cette Europe à trois vitesses, où les membres du noyau de l'UE tomberaient dans la sphère d'influence allemande, les marges septentrionales et orientales dans la britannique et les nations du Sud dans la française, est bien loin de l'idéal européen. Politiquement parlant, cette construction en trois blocs offre toutefois un certain nombre d'avantages.

*Premièrement*, si Londres parvient à s'impliquer plus fortement avec des États du Nord et de l'Est de l'UE qui partagent sa vision, les ministres conservateurs pourront peut-être renverser la situation et faire apparaître leurs adversaires politiques du Labour comme des chauvins sans envergure, qui laissent l'esprit de clocher dicter la politique internationale du Royaume-Uni. William Hague, le ministre des Affaires étrangères, aime à se donner une stature d'homme d'État, sans toujours s'accommoder du caractère peu romanesque des relations internationales modernes. L'engagement du Royaume-Uni aux côtés des États périphériques mais dynamiques de l'UE, déjà expérimenté lors du sommet avec les pays nordiques et baltes, offre l'occasion de surmonter les querelles politiques nationales, au cœur des difficultés britanniques avec l'Europe.

*Deuxièmement*, une coopération à trois entre l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni pourrait permettre de surmonter les problèmes de domination généralement liés aux groupes dirigeants composés de quelques grands États. Le couple franco-allemand formé jadis par la chancelière Angela Merkel et par le président Nicolas Sarkozy était peut-être trop concentré sur les points communs pour s'attaquer aux divergences. Ainsi, aucun des deux pays n'a cherché d'alliés potentiels parmi les autres membres de l'UE, qui se sont alors sentis marginalisés. Par opposition, le nouveau couple franco-allemand semble déjà plus conflictuel et moins centré sur lui-même. Y ajouter l'élément britannique ne ferait qu'amplifier les désaccords (sains). En outre, dans une telle configuration, Londres aurait moins intérêt à vouloir séparer le couple franco-allemand et serait plus incité à entrer dans un débat avec les deux partenaires.

*Troisièmement*, un partenariat avec les États de la périphérie septentrionale et orientale pourrait permettre au Royaume-Uni de dépasser son statut particulier. Il était autrefois plus sensible aux

divergences entre les États membres, et considérait l'UE, d'un œil peu romanesque, comme un bloc composé de pays ayant peu de choses en commun. Par conséquent, même lorsqu'il posait son veto, il s'assurait d'avoir d'autres États en marge comme alliés. Mais avec l'actuel gouvernement, les choses ont changé. Londres semble se considérer comme l'intrus au sein d'un bloc qui avance inéluctablement vers une harmonisation accrue. Dans cette vision des choses, le Royaume-Uni n'a aucun allié naturel et ne représente que lui-même. En nouant des liens plus étroits avec des États périphériques qui sont parvenus à composer avec l'UE de manière plus constructive, le Royaume-Uni serait contraint d'abandonner son statut particulier artificiel.

Au cours des dix dernières années, il a bien sûr beaucoup été question de la mise en place d'un partenariat entre le Royaume-Uni et ces États périphériques, lequel ne s'est pas concrétisé. La « sympathie naturelle » censée exister entre le royaume britannique et les membres orientaux de l'UE, en particulier, s'est révélée être une illusion. Mais depuis quelque temps, ces derniers cessent d'accorder une attention démesurée à la Russie (sécurité énergétique, défense, Partenariat oriental) et à la solidarité (budget et cohésion de l'UE) et pensent de plus en plus en termes économiques, propres à séduire le Royaume-Uni. En parallèle, le transatlantisme qui réunissait ces pays mais les détournait de l'UE a perdu en intensité. La perspective d'un partenariat semble donc avoir de beaux jours devant elle et il revient maintenant à la France et à l'Allemagne d'encourager et de mettre à profit cette évolution vers une Europe partagée en trois grands ensembles.

## Notes du Cerfa

---

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « Notes du Cerfa » sont des textes concis, à caractère scientifique et de nature *policy-oriented*. À l'instar des « Visions franco-allemandes », les « Notes du Cerfa » sont accessibles sur le site Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

### ***Dernières publications du Cerfa***

Hannes Adomeit, *German-Russian Relations: Balance Sheet since 2000 and Perspectives until 2025*, « Note du Cerfa », n° 98, octobre 2012.

Stephan Klecha, *La Mutation du système des partis allemands : bientôt des pirates à bord ?*, « Note du Cerfa », n° 97, septembre 2012.

Lothar Rühl, *Les Enjeux du dialogue stratégique à l'échelle franco-allemande*, « Note du Cerfa », n° 96, juillet 2012.

Daniela Schwarzer, *L'Europe face à la crise de la dette : les débats politiques allemands*, « Note du Cerfa », n° 95, juin 2012.

Pervenche Berès, *La Crise et la gouvernance économique européenne*, « Note du Cerfa », n° 94b, avril 2012.

Sylvie Goulard, *La France et l'Allemagne face à la crise : doute sur le diagnostic et la méthode*, « Note du Cerfa », n° 94a, mars 2012.

## Le Cerfa

---

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

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

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